Pamph.
Law
Internat.
B.

Treaties

LIBRARY
OCT 26 1903
UNIVERSITY OF TORONTO

3 1761 09544243 0

Der Abschluß von Staatsverträgen nach bayerischem Staatsrecht in dogmatischer und historischer Darstellung.

Inaugural-Dissertation

der

juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Heinrich Blaha

aus Markt Redwitz,

Rechtspraktikant am kgl. Amtsgericht zu Erlangen.

Approbiert am 11. Februar 1903.

Erlangen 1903.

Kgl. bayer. Hof- u. Univ.-Buchdruckerei von Junge & Sohn.

138

Inhaltsverzeichnis

I. Teil.

Die dogmatische Darstellung.

Seite

§ 1. Einleitung 1
§ 2. Begriff und juristische Natur der Staatsverträge . . . 3
§ 3. Das völkerrechtliche Verhältnis 5
§ 4. Das staatsrechtliche Verhältnis 8
§ 5. Die Bestimmungen des bayerischen Verfassungsrechts . . 13
§ 6. Die reichsrechtlichen Beschränkungen der Vertragsgewalt Bayerns 19
§ 7. Gegenstände der ausschließlichen Kompetenz des Reiches . 21
§ 8. Gegenstände der konkurrierenden Kompetenz des Reiches und der Einzelstaaten 27
§ 9. Gegenstände der ausschließlichen Kompetenz der Gliedstaaten 29
§ 10. Die Sonderrechte Bayerns 31

II. Teil.

Die historische Darstellung.

§ 1. Einleitung 38
§ 2. Die Zollvereins- und Handelsverträge 38
§ 3. Die Eisenbahnverträge 55
§ 4. Die Post- und Telegraphenverträge 61
§ 5. Die Bundesverträge und Bundesbeschlüsse 67
§ 6. Die Anschlußverträge und das Deutsche Reich 78
§ 7. Allgemeines über Vertragsgegenstände der Verordnungsgewalt 83
§ 8. Revision älterer Staatsverträge Bayerns nach Inkrafttreten der Reichsverfassung 84
§ 9. Schlußbemerkung 85

I. Teil.

Die dogmatische Darstellung.

§ 1.

Einleitung.

Staatsverträge sind von der größten Bedeutung für das Kulturleben der Staaten und Völker. Sie geben auch ein getreues Bild von der gesamten Kulturbewegung unter den Völkern und offenbaren uns den Kulturstand der Nationen in den verschiedenen Zeiträumen. Betrachten wir z. B. die Staatsverträge, welche Frankreich in den anderthalb Jahrhunderten seit dem Ende des dreißigjährigen Krieges als die leitende Macht der damaligen Zeit mit den europäischen Staaten abgeschlossen hat, so zeigt sich, daß es zum größten Teil Kriegs- und Friedensverträge sind. E. Meier[1]) gibt uns eine sehr interessante Zusammenstellung dieser Verträge, welcher wir entnehmen, daß die mit dem deutschen Reiche geschlossenen Verträge, etwa vierzig, ausnahmslos Kriegs- und Friedensverträge waren, desgleichen mit nur wenigen Ausnahmen die mit den Reichsterritorien abgeschlossenen Staatsverträge. Unter etwa zwanzig mit Preußen abgeschlossenen Verträgen findet sich nur einer, welcher die Handelsverhältnisse regelt. Für jene Zeit behält v. Ompteda recht, wenn er sagt: „Die Verträge der Völker bestehen gewöhnlich in Friedensschlüssen und solchen Traktaten, welche sich auf Krieg und Frieden beziehen." Wenn wir dagegen die Staats-

[1]) E. Meier, Über den Abschluß von Staatsverträgen S. 188 f.

verträge, welche im Laufe des 19. Jahrhunderts abgeschlossen wurden, auf ihren Inhalt prüfen, so nehmen wir wahr, daß Kriegs- und Friedensverträge weit an Bedeutung zurückgetreten sind hinter Handelsverträgen, Verträgen über Eisenbahn-, Post- und Telegraphenwesen, über Münz-, Maß- und Gewichtssystem, über Patent-, Marken- und Musterschutz, über Paßwesen, Freizügigkeit, Heimats- und Niederlassungsverhältnisse, über die Vollstreckung von Erkenntnissen der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit u. dgl. mehr.

Diese Verträge liefern den Beweis, daß die Völker die Regelung kriegerischer Beziehungen mehr und mehr aus dem Auge verlieren und dafür ihr Interesse der Lösung sozialer Aufgaben zuwenden. Kriege und sich darauf beziehende Vertragsschlüsse sind freilich noch immer erforderlich, aber man ist auch in Bezug hierauf schon lange übereingekommen, die Kriegführung so human als nur möglich zu gestalten.

Der Kulturfortschritt tritt aus diesen Verträgen klar zutage. Wir spüren in denselben eine Annäherung an das Ideal, welches Montesquieu[1]) dahin formuliert hat: „Le droit des gens est naturellement fondé sur ce principe, que les diverses nations doivent se faire dans la paix le plus de bien et dans la guerre le moins de mal, qu'il est possible sans nuire à leurs véritables intérêts."

Der Kreis dieser Gegenstände, welche der internationalen Regelung unterzogen werden, erweitert sich beständig und ruft eine immer engere Verknüpfung der Völker hervor. Und wenn auch die Völkerkongresse und -Konferenzen, welche zur Beratung und Beschlußfassung über internationale Fragen veranstaltet werden, nicht immer den gewünschten Erfolg haben, so liefern sie doch den Beweis, daß das Bestreben, diese Fragen zu lösen, unter den Völkern vorhanden ist, und daß nur die Zeit, wo eine entgültige Entscheidung fallen kann,

[1]) Montesquieu, De l'esprit des lois I. 3.

noch nicht gekommen ist. Die geringen Resultate der Haager Konferenz dürften nur eine Abschlagszahlung darstellen, die Erfüllung der damals zum Ausdruck gebrachten Wünsche späteren Generationen zum Wohle dienen.

Bilden somit Völkerverträge ein sehr wertvolles Material für den Kulturhistoriker, so nehmen sie in nicht unerheblichem Maße auch das juristische Interesse in Anspruch.

§ 2.

Begriff und juristische Natur der Staatsverträge.

Wir wollen in unsere Abhandlung über den Abschluß von Staatsverträgen nach bayerischem Staatsrechte damit eintreten, daß wir zunächst Begriff und juristische Natur der Staatsverträge bestimmen.

Staatsverträge sind Rechtsgeschäfte, aus welchen die kontrahierenden Staaten gegenseitig berechtigt und verpflichtet werden. Subjekt des Vertragsschlusses sind also die Staaten, nicht die Untertanen der Staaten. Für die Letzteren entstehen aus dem Vertragsschlusse weder Rechte noch Verpflichtungen. Deshalb kann auch nur vom Staate als solchem die Vertragserfüllung gefordert werden, nicht von den Untertanen, und nur dieser kann den Vertrag erfüllen.

Zur Begründung von Verpflichtungen der Untertanen ist ein Staatsbefehl erforderlich, der in der Form des Gesetzes oder der Verordnung seitens der Staatsgewalt an dieselben ergeht. Ein Staatsvertrag ist hierzu ungeeignet. Dagegen können Staatsverträge die Ursache sein, daß ein solcher Befehl an die Untertanen ergeht. Dies ist dann der Fall, wenn die Erfüllung eines Staatsvertrages den Erlaß von Rechtssätzen oder Verwaltungsnormen notwendig macht; und in der Mehrzahl der Fälle trifft dies auch tatsächlich zu.

Zur Vermeidung von Irrtümern in der juristischen Auffassung ist darum dieser doppelte Vorgang, der völkerrecht-

liche des Vertragsschlusses, und der staatsrechtliche, der Erlaß von Staatsbefehlen an die Untertanen auseinanderzuhalten.

Laband[1]) hat in sehr eingehender Weise diese Unterscheidung hervorgehoben. Es möge gestattet sein, von seinen Ausführungen hier einige Sätze anzugeben. Er sagt: „Staatsverträge haben an und für sich gar keine Rechtswirkungen nach innen (gegen Behörden und Untertanen), sondern einzig und allein nach außen. Staatsverträge sind Rechtsgeschäfte, durch welche nur die kontrahierenden Staaten gegen einander Ansprüche und Verpflichtungen erwerben." Und weiter: „Der Abschluß von Staatsverträgen erzeugt demnach niemals irgend welche Rechtssätze oder Verwaltungsnormen, sondern er begründet lediglich die Verpflichtung des Staates zum Erlaß derselben."

Auch Gneist geht in seinem bekannten Gutachten über die Auslegung des Art. 48 der Verfassungsurkunde Preußens von der Unterscheidung des völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Verhältnisses aus. Wegen des Interesses, welches seine Ausführungen für unsere Erörterung auch noch weiterhin beanspruchen, lassen wir dieselben hier sogleich folgen. Er sagt:

„1. Völkerrechtlich perfekt — unter den kontrahierenden Staaten bindend — wird der Vertrag durch die Ratifikation des Königs ohne Vorbehalt irgend einer Zustimmung des Parlamentes. Gründe zur Anullierung des Vertrages nach dieser Seite hin können nur aus völkerrechtlichen Gründen, nicht aus der mangelnden Zustimmung des Parlamentes entnommen werden.

2. Staatsrechtlich, d. h. in den inneren rechtlichen Verhältnissen des Staates, dagegen wird die Verfassung, d. h. der Grundsatz, daß Landesrecht und Parlamentsstatuten nur durch einen Akt der Gesetzgebung abgeändert werden können,

---

[1]) Laband, Staatsrecht 1895 Bd. 1 S. 597 ff.

durch eine übernommene Staatsverbindlichkeit nach außen nicht aufgehoben. Es bedarf daher zur wirksamen Ausführung des Staatsvertrages in vielen Fällen einer Parlamentsakte — — —."

§ 3.

Das völkerrechtliche Verhältnis.

Der Abschluß von Staatsverträgen in der solennen Form erfolgt in der Weise, daß die beiderseitigen Kontrahenten, das sind die Staatsoberhäupter, die Vertragsurkunde mit ihrem durch die Bevollmächtigten festgestellten Vertragsinhalt unterzeichnen oder die einseitig unterzeichneten Urkunden gegen einander auswechseln. Diesen Vorgang bezeichnet man als Ratifikation. Mit der Ratifikation gilt der Vertrag erst als abgeschlossen, vorher existiert nur ein Vertragsentwurf. Dieser Satz darf infolge der übereinstimmenden Äußerungen der Völkerrechtsautoritäten nunmehr als feststehend angesehen werden. Der Vertragsentwurf pflegt gewöhnlich unter Vorbehalt der Ratifikation festgestellt zu werden, es versteht sich jedoch auch ohne ausdrückliche Erklärung dieser Vorbehalt von selbst.

Für konstitutionelle Staaten ist jedoch der Vorbehalt der Ratifikation noch von besonderer Bedeutung. Der Monarch ist in der Lage, vor dem definitiven Abschluß des Vertrags den Entwurf der Volksvertretung vorzulegen und deren eventuelle Zustimmung zum Vollzuge des Vertrages jetzt schon zu erholen und dadurch einen eventuellen Konflikt zwischen den völkerrechtlichen Verbindlichkeiten des Staates und den staatsrechtlichen Voraussetzungen ihrer Erfüllung vermeiden.

Für minder wichtige Angelegenheiten ist eine nicht solenne Vertragsform in Gebrauch. Dieselbe besteht darin, daß sogenannte Erklärungen von einer Behörde ausgestellt und ausgewechselt werden. Selbstverständlich müssen diese Er-

klärungen Gegenstände betreffen, welche zur ausschließlichen Kompetenz der betreffenden Behörde gehören oder deren Regelung ihr durch spezielle Ermächtigung der kompetenten Oberbehörde übertragen ist.

Die Legitimation zum Vertragsabschluß ist an sich Gegenstand des inneren Staatsrechtes. Bezüglich der Bedeutung und Wirkung derselben in völkerrechtlicher Beziehung hat eine durch das genannte Gutachten Gneists angeregte Streitfrage in der Wissenschaft die lebhafteste Erörterung gefunden. Die Frage ist dahin zu formulieren, ob es völkerrechtlich zulässig sei, den Monarchen als den völkerrechtlichen Repräsentanten des Staates beim Abschluß von Staatsverträgen an eine Mitwirkung der Volksvertretung zu binden, und ob einer solchen verfassungsmäßigen Beschränkung des Staatsoberhaupts für den Gegenkontrahenten, den fremden Staat, völkerrechtliche Wirksamkeit in der Weise zukomme, daß ein ohne oder gegen die ständische Zustimmung abgeschlossener Staatsvertrag ungültig ist, und daß aus einem solcherweise abgeschlossenen Vertrage der Fremdstaat keinerlei Rechte ableiten könne. Da für das bayerische Staatsrecht dieser Frage eine weitere Bedeutung nicht zukommt, da in Bayern die Volksvertretung verfassungsmäßig ein Recht der Mitwirkung beim Abschluß von Staatsverträgen nicht hat, so können wir uns über dieselbe kurz fassen, indem wir in Anlehnung an das Urteil der wissenschaftlichen Autoritäten erklären, daß es möglich und rechtlich zulässig ist, die völkerrechtliche Vertretungsbefugnis der höchsten Regierungsstelle durch staatsrechtliche Bestimmungen auch nach außen zu beschränken[1]). Gneist selbst hat den Satz: „Gründe zur Anullierung des Vertrages nach der völkerrechtlichen Seite

[1]) Siehe hiezu die eingehenden Erörterungen bei Pröbst, Die Lehre vom Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reiches, München 1882.

hin können nur aus völkerrechtlichen Gründen, nicht aus mangelnder Zustimmung des Parlamentes entnommen werden", der englischen Verfassung entnommen. Er weist damit selbst nicht prinzipiell die völkerrechtliche Zulässigkeit einer verfassungsmäßigen Beschränkung des Vertragsrechtes der Krone von sich. Wenn Gneist weiterhin erklärt, daß die englische Parlamentsverfassung die Hauptgrundlage der konstitutionellen Grundsätze darstelle, so können wir diesem Satze nicht ohne weiteres beipflichten und zwar gerade nicht mit Rücksicht auf den Abschluß von Staatsverträgen. Es ist ganz gewiß ein konstitutioneller Grundsatz, daß die Verfassung ungefährdet bestehe. Darum sind ja eben in den Verfassungen Garantien für dieselben enthalten, wovon eine wesentliche diejenige ist, daß Verfassungsänderungen nicht auf dem einfachen Wege der Gesetzgebung erfolgen können, sondern in qualifizierter Weise mit erhöhter Präsenz und Stimmenzahl der Gesetzgebungskörper. Diesem Grundsatze wird aber nach dem englisch-amerikanischen System der Behandlung von Staatsverträgen keine Rechnung getragen, vielmehr ist nach demselben die Konstitution durchaus nicht gesichert. Es ist eben ein veraltetes System, das zwar zur Zeit seiner Entstehung vollkommen genügte, weil damals Vertragsschlüsse selten waren und das innere Staatsleben nicht berührten, das aber den Bedürfnissen einer späteren Zeit nicht mehr Rechnung trägt[1]). Wir haben in Bayern dieses alte System.

Die Festsetzung des Vertragsinhalts erfolgt, wie bereits angedeutet, durch Bevollmächtigte, die Ratifikation des Vertrages durch das Staatsoberhaupt. Zum gültigen Abschluß von Staatsverträgen ist auf Grund des Völkerrechtes noch die Gegenzeichnung eines Ministers in konstitutionellen Staaten erforderlich. Dies unbestrittene Erfordernis hält Gorius

---

[1]) Vergl. hierzu die überzeugenden Ausführungen E. Meiers, Abschluß von Staatsverträgen S. 106ff.

den Verteidigern der Theorie vor Augen, welche staatsrechtlichen Beschränkungen des Herrschers grundsätzlich jede völkerrechtliche Bedeutung abspricht und weist ihnen den Widerspruch nach, in den sie sich versetzen, daß sie damit ein Erfordernis anerkennen, das in der innerstaatlichen Verfassung begründet ist.

§ 4.

Das staatsrechtliche Verhältnis.

Wir gehen damit über zur Betrachtung des staatsrechtlichen Verhältnisses in Bezug auf völkerrechtliche Verträge. Hier ist zunächst die Frage nach der Legitimation zum Vertragsabschlusse zu erörtern, welche dem Gebiete des inneren Staatsrechtes angehört. Die Verfassung des einzelnen Staates wird deshalb anzugeben haben, ob und inwieweit das Staatsoberhaupt einer Beschränkung beim Abschlusse völkerrechtlicher Verträge unterliegt. Als Grundsatz ist folgender aufzustellen: Auch im konstitutionellen Staate ist der König der Träger der gesamten Staatsgewalt. Er ist nur in der Ausübung bestimmter Hoheitsrechte beschränkt. Diese Beschränkung tritt im Hinblick auf die Dreiteilung der Staatsgewalt in eine gesetzgebende, richterliche und vollziehende hauptsächlich in der Gesetzgebung zutage. Die Gesetzgebung ist aber auch der mächtigste Akt der Staatsgewalt, weil sie den Gehorsam der Beherrschten nicht für einen einzelnen Staatsakt, sondern als fortwirkende, abstrakte Regel verlangt. Auf dem Gebiete der Exekutive, zu welchem der Abschluß von Staatsverträgen gehört, ist der Monarch im wesentlichen unbeschränkt. Es gibt aber auch hier Akte, welche einer Zustimmung der Volksvertretung bedürfen; begrifflich liegen sogenannte Eingriffe in die Exekutive nicht außerhalb des Bereiches der rechtlichen Betätigung der Volksvertretung. Ob beim Abschluß von Staatsverträgen eine Mitwirkung der Volksvertretung vom Standpunkt des konstitutionellen

Staatsrechtes geboten erscheint, wird sich aus unseren Ausführungen weiter unten von selbst ergeben.

Mit Bezug auf das innere Staatsrecht haben wir bereits ausgesprochen, daß der Abschluß von Staatsverträgen niemals von selbst irgend welche Rechtssätze oder Verwaltungsnormen erzeugt. Die staatsrechtliche Wirkung des völkerrechtlichen Vertrages hängt ab von der Verkündung, welche nicht den Sinn einer bloßen Bekanntmachung an die Untertanen hat, sondern den Befehl in sich schließt, den Inhalt des Staatsvertrages zu befolgen. Wenn nun der Inhalt des Vertrages Gegenstände der Verordnungsgewalt betrifft, so hat der Vollzug desselben keine weitere Schwierigkeit. Das Staatsoberhaupt gibt den Vertrag einfach „zur Wissenschaft und Danachachtung" bekannt. Anders, wenn der Staatsvertrag einen Inhalt hat, welcher die in den kontrahierenden konstitutionellen Staaten bestehenden Rechtssätze verändert oder aufhebt oder die Schaffung neuer Rechtsregeln erfordert. Es bedarf nach dem bereits oben Gesagten keiner weiteren Ausführung mehr, daß beim Erlaß solcher Rechtsvorschriften der verfassungsmäßige Weg eingehalten werden muß, und daß der Umstand, daß ein Staatsvertrag die Ursache zum Erlaß von Gesetzesvorschriften bildet, keinen Verstoß gegen die Verfassung des Landes rechtfertigt. Wollte man dies leugnen, so wäre die Verfassung vollkommen illusorisch. Das Staatsoberhaupt wäre in der Lage, seine Untertanen durch Staatsverträge ihrem ordentlichen Richter zu entziehen, sie auszuliefern, kurzum die in den Verfassungsurkunden durch die klarsten Bestimmungen den Staatsbürgern zugesicherten Rechte der Freiheit und Sicherheit der Person und des Eigentumes wieder zu entziehen.

Wir können es uns nicht versagen, diesen wichtigen konstitutionellen Grundsatz durch Anführung einiger Aussprüche wissenschaftlicher Autoritäten in das gebührende Licht zu rücken.

Aretin[1]) sagt darüber in kurzen Worten: „Insbesondere kann durch einen Staatsvertrag mit Auswärtigen den Staatsbürgern kein neues Gesetz aufgedrungen oder ein bestehendes aufgehoben werden, denn außerdem wäre keine Verfassung gesichert."

Thudichum[2]) äußert sich darüber sehr zutreffend in folgenden Worten: „Die Erlassung von Verfassungsgesetzen, gewöhnlichen Gesetzen und Verordnungen kann sich anknüpfen an die einem anderen Staate gegenüber hierzu übernommene Verpflichtung, an einen Staatsvertrag, und mit den zunehmenden Beziehungen unter den Nationen europäischer Rasse ist dies ein immer häufiger werdender Fall. Für das innere Staatsrecht ändert sich dadurch die Natur jener Rechtsnormen nicht. Was zur Entstehung einer jeden derselben notwendig ist, bleibt es auch, wenn ein Staatsvertrag die Ursache zu ihrer Erlassung abgab. Denn die einem fremden Staate gegenüber eingegangene Verpflichtung, wenn sie eine freiwillige war, kann keinem Teilhaber der Staatsgewalt weitere Befugnisse verschaffen, als die Verfassung ihm beilegt. Das Gegenteil würde zur Vernichtung alles Verfassungsrechtes führen. Noch vielmehr muß jene Regel festgehalten werden, wenn der Staatsvertrag nicht das Recht beliebiger Kündigung vorbehält, sondern jede Abänderung der vereinbarten Rechtsnormen auf eine bestimmte Reihe von Jahren oder gar auf ewige Zeiten an die freie Zustimmung des fremden Staates knüpft. Wer nicht befugt ist, dem Volke Gesetze vorzuschreiben, kann noch viel weniger befugt sein, ihnen unabänderliche Gesetze aufzudrängen."

Es wird hieraus klar, daß in allen Fällen, wo nicht schon durch die Verfassung das Staatshaupt schon beim Abschluß der Staatsverträge an eine Mitwirkung der Volks-

---

[1]) Aretin, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie 2. T. S. 142 ff.

[2]) Thudichum a. a. O. S. 91.

vertretung gebunden ist, sehr leicht ein Konflikt entstehen kann zwischen der völkerrechtlichen Gültigkeit und der staatsrechtlichen Vollziehbarkeit der Verträge, zwischen dem Vertragsrecht der Krone und dem Gesetzgebungsrecht der Stände. Betrifft der Inhalt des Vertrages Gegenstände, welche dem Wirkungskreis der Stände entzogen sind, so ist ein Konflikt natürlich nicht möglich. Macht aber die Ausführung des Vertrages eine Änderung der Landesgesetzgebung erforderlich und hat sich das Staatsoberhaupt nicht schon vor Abschluß des Vertrages der Zustimmung der Stände versichert, so kann der Monarch bei der Ausführung des Vertrages in die größten Schwierigkeiten geraten. Wird nämlich diese Zustimmung versagt, so kann der Vertrag nicht erfüllt werden. Andererseits kann der Fremdstaat mit allen Mitteln des Völkerrechtes den Gegner zur Erfüllung anhalten, ja ihn wegen Vertragsbruches mit Krieg überzehen.

E. Meier [1]) erweckt infolge seiner allgemeinen Ausführungen den Anschein, als ob er diesen Konflikt leugne. Er sagt: „Ein Konflikt zwischen Staatsrecht und Völkerrecht kann mithin nicht eintreten. Jene angebliche Doppelseitigkeit existiert nicht. Das Ausland ist verpflichtet, die staatsrechtlich geordnete und beschränkte Legitimation des Staatshauptes zu prüfen, ehe es mit demselben abschließt. Die ganze Repräsentationsbefugnis beruht sowohl prinzipiell, als auch, was die Begrenzung derselben betrifft, auf dem inneren Staatsrecht." Er ist aber damit nur etwas über das Ziel hinausgeschossen, in Wahrheit erkennt er in seinen weiteren Ausführungen [2]) an, daß ein Konflikt möglich ist. Er wollte nur den Konflikt für den Fall verneinen, daß verfassungsmäßige Beschränkungen beim Abschluß des Vertrages bestehen, nicht für den Fall, daß solche Beschränkungen nur dem inneren Vollzug des Vertrages im Wege stehen.

[1]) l. c. S. 100.

[2]) l. c. S. 105.

Wir wollen deshalb den Grundsatz dahin formulieren, daß zwar verfassungsmäßige Beschränkungen des Staatsoberhauptes beim Abschluß im Falle der Nichtberücksichtigung derselben völkerrechtliche Ungültigkeit des Vertrages zur Folge haben, daß jedoch eine bloße Beschränkung des Monarchen in der Vollziehungsgewalt hinsichtlich der abgeschlossenen Verträge die gleiche Wirkung nicht nach sich zieht. Eine Beschränkung des Monarchen in der Vollziehungsgewalt beschränkt nicht zugleich die Legitimation zum Abschluß des Staatsvertrages.

Gneist stellt allerdings in seinem mehrerwähnten Gutachten die Sachlage so hin, daß er erklärt: „Kollisionen zwischen beiden Verhältnissen sind praktisch selten, fast unerhört." Er fährt dann aber fort: „Allerdings hat das Parlament die Befugnis, das Ausführungsgesetz anzunehmen oder abzulehnen. Diese Verwicklung ist eine unvermeidliche, wo sich drei Interessenten gegenüberstehen. Sie ist dahin entschieden, daß im Kollisionsfall die höhere völkerrechtliche Verpflichtung der staatsrechtlichen vorgeht. Die Staatsgewalt bleibt also der kontrahierenden Macht gegenüber gebunden, auch wenn sie für die Ausführung im Innern des Landes ein Hindernis in der versagten Zustimmung des Parlamentes finden sollte. Sie wird dadurch genötigt werden, in den Ausführungsgesetzen solche Modalitäten vorzunehmen, eventuell solche Kompensationen zu gewähren, welche das Parlament zur Zustimmung bewegen."

Diese Lösung der Frage muß als eine unbefriedigende betrachtet werden. Eine alle Bedenken beseitigende Lösung läßt sich auf der Grundlage dieses Systems überhaupt nicht angeben, welches den Monarchen nicht schon beim Abschluß der Verträge an die Mitwirkung der Volksvertretung bindet. Gegen Verfassungsverletzungen sind die Untertanen ja in mehrfacher Beziehung geschützt durch die Ministerverantwortlichkeit, durch das Steuerverweigerungsrecht der Stände,

durch die Gerichte des Landes, welche nur das geltende d. i. auf verfassungsmäßigem Wege zustande gekommene Recht anzuwenden haben, endlich durch die Verfassungstreue des Monarchen selbst. Jedoch ist dieser Schutz nicht als ein vollkommen sicherer und ausreichender anzusehen. Die Ehre und das Ansehen der Nation ruht dagegen einzig auf der Gewissenhaftigkeit und Verfassungstreue des Monarchen selbst und seiner Minister. Der Monarch ist in der Lage, Komplikationen zu vermeiden, wenn er in Bezug auf die Verträge, welche zu ihrem Vollzuge einer Mitwirkung der Volksvertretung bedürfen, sich rechtzeitig, d. i. vor dem definitiven Abschluß der Verträge dieser Zustimmung versichert.

Es zeigt sich demnach, daß die Mitwirkung des Parlamentes beim Abschluß von Staatsverträgen vom Standpunkt des konstitutionellen Staatsrechtes geboten erscheint, um Komplikationen hintanzuhalten, welche sich sonst beim Vollzug der Verträge ergeben können.

§ 5.

Die Bestimmungen des bayerischen Verfassungsrechtes.

Nachdem wir die allgemeinen Fragen erledigt und versucht haben, uns über die juristische Konstruktion der in Betracht kommenden Gesichtspunkte Klarheit zu verschaffen, sind wir in der Lage, dem Thema unserer Abhandlung näherzutreten.

Die bayerische Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 enthält über den Abschluß von Staatsverträgen keinerlei spezielle Bestimmungen. Wir müssen deshalb aus dem Inhalt der Verfassung im allgemeinen entnehmen, welche Rechtssätze über Staatsverträge für Bayern zur Anwendung kommen.

In Tit. II § 1 heißt es nun: „Der König ist das Oberhaupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den von ihm gegebenen, in

der gegenwärtigen Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen aus."

Daneben wollen wir den § 1 des Tit. VII, welcher Titel vom Wirkungskreis der Ständeversammlung handelt, anführen. Er lautet: „Die beiden Kammern können nur über jene Gegenstände in Beratung treten, die in ihren Wirkungskreis gehören, welcher in den §§ 2—19 näher bezeichnet ist."

Die Gegenüberstellung dieser beiden Paragraphen der Verfassungsurkunde ergibt, daß das Recht, Staatsverträge gültig abzuschließen, eine Prärogative der Krone ist. Den Ständen steht keinerlei Mitwirkungsrecht beim Abschluß von Staatsverträgen zu, da aus den Bestimmungen der §§ 2—19 des Tit. VII ein solches nicht hervorgeht. Die Präsumption spricht auf Grund des Tit. II § 1 für den König, während die Kammern nur da eine Zuständigkeit haben, wo sie ihnen in der Verfassung ausdrücklich eingeräumt ist.

Dagegen läßt sich auf Grund dieser §§ 2—19 des Tit. VII nicht leugnen, daß zur staatsrechtlichen Vollziehbarkeit völkerrechtlicher Verträge auch in Bayern die Zustimmung der Ständeversammlung für bestimmte Kategorien der Verträge erforderlich ist.

Wir wollen die hauptsächlich in dieser Richtung in Betracht kommenden Bestimmungen unserer Verfassung hier anführen.

§ 2 Tit. VII lautet: „Ohne den Beirat und die Zustimmung der Stände des Königreichs kann kein allgemeines neues Gesetz, welches die Freiheit der Personen oder das Eigentum der Staatsangehörigen betrifft, erlassen, noch ein schon bestehendes abgeändert, authentisch erläutert oder aufgehoben werden."

Und § 3 besagt: „Der König erholt die Zustimmung der Stände zur Erhebung aller direkten Steuern, sowie zur Erhebung neuer indirekter Auflagen oder zur Erhöhung oder Verminderung der bestehenden."

Endlich wollen wir noch den wichtigen § 11 dieses Titels anführen: „Die gesamte Staatsschuld wird unter die Gewährleistung der Stände gestellt.

Zu jeder neuen Staatsschuld, wodurch die zur Zeit bestehende Schuldenmasse im Kapitalsbetrage oder der jährlichen Verzinsung vergrößert wird, ist die Zustimmung der Stände des Reiches erforderlich."

Erschöpfend sind damit die Materien nicht aufgezählt, welche dem Wirkungskreis des Landtages unterstellt sind. Dieselben können ja leicht aus den §§ 2—19 des Titels VII hervorgesucht werden. Neben diesem Tit. VII sind aber auch noch in anderen Titeln Bestimmungen über den Wirkungskreis der Stände enthalten, so in Tit. II § 11; Tit. III § 5 und Tit. X § 7.

Staatsverträge, welche also Gegenstände der in den angegebenen Verfassungsbestimmungen enthaltenen Art betreffen, bedürfen auch in Bayern zu ihrem Vollzuge der Zustimmung der Stände.

Einen ungerechten Vorwurf macht E. Meier[1]) dem Münchener Staatsrechtslehrer Pözl, indem er erklärt, derselbe suche das württembergische System des Abschlusses von Staatsverträgen auch in Bayern nachzuweisen.

Pözl[2]) sagt: „Die Befugnis, durch Verträge mit fremden Staaten die Beziehungen Bayerns zu denselben zu regeln, für dieses Rechte zu erwerben und Verbindlichkeiten zu begründen, ist ein notwendiger Ausfluß der Repräsentativgewalt des Königs. Ihm kommt es daher zu, die Unterhandlungen zur Abschließung eines Vertrages mit einer fremden Macht anzuordnen und zu leiten, sowie den von den Bevollmächtigten abgeschlossenen Vertrag zu ratifizieren und denselben zu verkünden.

---

[1]) l. c. S. 111 Note 1.

[2]) Pözl, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechtes 4. Aufl. S. 471.

Bei der Ausübung dieses Rechtes ist übrigens der König teils völkerrechtlich, teils staatsrechtlich beschränkt. Gehört der Gegenstand, über welchen der Staatsvertrag abgeschlossen wurde, zum verfassungsmäßigen Wirkungskreis der Kammern, so ist vor der Verkündung des Vertrages die Zustimmung der Kammern zu erholen. Soll daher durch einen Vertrag ein bestehendes Gesetz aufgehoben oder geändert oder ein neues allgemeines Gesetz erlassen werden, welches die Freiheit der Personen oder das Eigentum der Staatsangehörigen betrifft, so müssen die Kammern zu demselben ihre Zustimmung erteilen."

Das System, welches Pözl hier darstellt, ist das in Bayern herrschende, nicht das der württembergischen Verfassungsurkunde[1]) vom 25. September 1819 entsprechende. Allerdings ist die Ausdrucksweise keine präzise, denn nicht zum Staatsvertrag als solchem, sondern nur insofern derselbe Gesetzeskraft haben soll, ist die Zustimmung des Landtages erforderlich. Der Sinn ist übrigens deutlich.

Die bayerische Verfassungsurkunde steht auf dem Boden der Landschaftsordnung für das Herzogtum Braunschweig[2])

---

[1]) Der § 85 derselben lautet: „Der König vertritt den Staat in allen seinen Verhältnissen gegen auswärtige Staaten. Es kann jedoch ohne Einwilligung der Stände durch Verträge mit Auswärtigen kein Teil des Staatsgebietes und Staatseigentums veräußert, keine neue Last auf das Königreich übernommen und kein Landesgesetz abgeändert oder aufgehoben, keine Verpflichtung, welche den Rechten der Staatsbürger Eintrag tun würde, eingegangen, namentlich auch kein Handelsvertrag, welcher eine neue gesetzliche Einrichtung zur Folge hätte und kein Subsidienvertrag zur Verwendung der königl. Truppen in einem Deutschland nicht betreffenden Krieg geschlossen werden."

[2]) § 7 derselben lautet: „Der Landesfürst vertritt den Staat in allen Verhältnissen zu anderen Staaten. Er ordnet die Gesandtschaften und Missionen an, schließt Staatsverträge und erwirbt dadurch Rechte für das Herzogtum, sowie er dasselbe zur Erfüllung der vertragsmäßigen Verbindlichkeiten verpflichtet."

vom 12. Oktober 1832. Dort ist in wörtlichen Bestimmungen das niedergelegt, was wir für Bayern aus dem allgemeinen Inhalt seiner Verfassung ableiten müssen.

Über die Auslegung der Bestimmungen der bayerischen Verfassungsurkunde, welche auf die Behandlung der Staatsverträge Bezug haben, besteht in der Wissenschaft kein Streit. Ein solcher wäre auch fruchtlos in Anbetracht der Deutlichkeit, welche in dieser Hinsicht unsere Verfassung aufweist.

Staatsrechtlich ist demnach das Staatsoberhaupt in Bayern nur im Vollzuge der Staatsverträge beschränkt. Eine viel weitergehende Beschränkung oder besser gesagt Einschränkung hat das Vertragsrecht der Krone und Bayerns kraft Reichsrechtes erlitten. Bevor wir jedoch zu diesem Kapitel übergehen, wollen wir sehen, wie es auf Grund unserer Verfassung mit der Verantwortlichkeit der Minister bestellt ist, desgleichen wollen wir sehen, wie im übrigen unsere Verfassung gewährleistet ist. Wir haben oben bei den allgemeinen Ausführungen dieser Gesichtspunkte Erwähnung getan als solcher, welche bei der Behandlung der Staatsverträge ins Gewicht fallen und müssen deshalb hier an der Hand unseres Verfassungsrechts darüber referieren.

An der Spitze des Tit. X unserer Verfassungsurkunde, welcher von der Gewähr der Verfassung handelt, steht die Bestimmung: „Bei dem Regierungsantritte schwört der König in einer feierlichen Versammlung der Staatsminister, der Mitglieder des Staatsrates und einer Deputation der Stände, wenn sie zu der Zeit versammelt sind, folgenden Eid:

Ich schwöre nach der Verfassung und den Gesetzen des

In § 8 heißt es sodann: „Die Ständeversammlung wird, sobald es die Umstände zulassen, von solchen Verträgen in Kenntnis gesetzt. Die zur Ausführung derselben erforderlichen Mittel bedürfen der ständischen Bewilligung und sollen in der Folge neue Landesgesetze erlassen oder die bestehenden aufgehoben oder abgeändert werden, so ist hierzu die verfassungmäßige ständische Mitwirkung erforderlich."

Reiches zu regieren, so wahr mir Gott helfe und sein heiliges Evangelium.

Über diesen Akt wird eine Urkunde verfaßt, in das Reichsarchiv hinterlegt, und beglaubigte Abschrift davon der Ständeversammlung mitgeteilt."

Von den übrigen Bestimmungen dieses Titels wollen wir noch § 4 anführen. Er lautet: „Die königlichen Staatsminister und sämtliche Staatsdiener sind für die genaue Befolgung der Verfassung verantwortlich."

Dazu ist im Jahre 1848 ein besonderes Gesetz ergangen, das Ministerverantwortlichkeitsgesetz vom 4. Juni 1848. In Art. IV desselben heißt es: „Der König wird seine Regierungsanordnungen jedesmal von den Ministern oder von den zeitlichen Stellvertretern gegenzeichnen lassen, in deren Geschäftskreis die Sache einschlägt.

Ohne solche Gegenzeichnung sind die besagten Anordnungen nicht vollziehbar."

Art. VI lautet: „Jeder Staatsminister und jeder, welcher vorübergehend mit der Leitung eines Staatsministeriums betraut ist, übernimmt durch die Gegenzeichnung königlicher Entschließungen, sowie durch die Unterzeichnung der in eigener Kompetenz getroffenen Ministerialverfügungen die volle Verantwortlichkeit für deren Inhalt."

Und in Art. IX ist schließlich ausgesprochen: „Ein Staatsminister oder dessen Stellvertreter, der durch Handlungen oder Unterlassungen die Staatsgesetze verletzt, ist den Ständen des Reiches verantwortlich und kann auf deren Anklage mit Rücksicht auf den Grad des Verschuldens und auf den Erfolg der Pflichtverletzung — — — bestraft werden."

Wir sehen daraus, daß in Bayern Fürsorge getroffen ist zum Schutze der Verfassung und der Gesetze des Landes.

§ 6.

Die reichsrechtlichen Beschränkungen der Vertragsgewalt Bayerns.

Schon als Mitglied des deutschen Bundes war Bayern in der Ausübung seiner Vertragsgewalt an gewisse Beschränkungen gebunden. Es durfte nach Art. 11 der deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 keine Verbindungen eingehen, welche gegen die Sicherheit des Bundes oder einzelner Bundesstaaten gerichtet waren und bei einmal erklärtem Bundeskrieg sich nicht einseitig in Unterhandlungen mit dem Feinde einlassen noch einseitig Waffenstillstand oder Frieden schließen. Auf dem gleichen Standpunkte steht die Wiener Schlußakte vom 8. Juni 1820. Sie zählt in Art. 50 die Befugnisse der Bundesversammlung in Bezug auf die auswärtigen Verhältnisse auf und schreibt derselben das Recht zu, in eintretenden Fällen Unterhandlungen für die Gesamtheit des Bundes zu führen und Verträge für denselben abzuschließen, läßt aber den Bundesgliedern die Vertragsgewalt. Sie setzt in Art. 48 nur fest, daß die Bestimmungen in Art. 11 der Bundesakte für sämtliche Bundesstaaten, sie mögen außerhalb des Bundes Besitzungen haben oder nicht, gleich verbindlich seien.

Dieser Zustand dauerte vom 8. Juni 1815 bis zum 24. August 1866. An diesem Tage wurde der deutsche Bund aufgelöst und Bayern war damit wieder ein souveräner Staat, wie es dies vor Gründung des deutschen Bundes gewesen war. Die angegebene Beschränkung in seiner Vertragsgewalt war wieder beseitigt.

Durch die Gründung des deutschen Reiches erlitten die staats- und völkerrechtlichen Verhältnisse Bayerns eine bedeutende Veränderung. Infolge der Ratifikation der Verträge mit dem norddeutschen Bunde und den Einzelstaaten Süddeutschlands unterm 29. Januar 1871 mit rückwirkender

Kraft auf den 1. Januar 1871, welcher die Zustimmung des bayerischen Landtages zu den Verträgen am 21. Januar 1871 vorausgegangen war, war Bayern ein Bundesstaat des deutschen Reiches geworden. Seine Souveränität hatte es damit wiederum verloren[1]). In staatsrechtlicher wie in völkerrechtlicher Beziehung sind seine Befugnisse geschmälert und eingeschränkt worden. Die Beschränkungen werden wir im einzelnen auf Grund der Reichsverfassung feststellen und daraus ersehen, welchen Umfang und Inhalt das Vertragsrecht Bayerns reichsrechtlich hat.

Daß den Einzelstaaten überhaupt noch ein Recht zukommt, sowohl Verträge unter sich als mit fremden Staaten abzuschließen, ist unbestritten und durch eine konstante und unangefochtene Praxis bekräftigt, bedarf daher einer weiteren Begründung nicht. Die Fähigkeit der Einzelstaaten zum Abschluß von Staatsverträgen ist übrigens in Art. 50 Abs. 6, Art. 52 Abs. 3 und Art. 66 Abs. 1 der Reichsverfassung sowie in zahlreichen Reichsgesetzen auch noch ausdrücklich anerkannt. Vergleiche auch Schlußprotokoll zum Vertrage Bayerns mit dem norddeutschen Bunde Art. XI.

Was die Kompetenzverteilung zwischen Reich und Gliedstaat im allgemeinen anlangt, so spricht in dieser Beziehung die Vermutung für die Einzelstaaten, denn diese waren als souveräne Gemeinwesen vorhanden, ehe das Reich gegründet war und haben von ihren Hoheitsrechten nur soviel ein-

---

[1]) Bei allem Patriotismus müssen wir diese Konstruktion aufrecht erhalten. Denn Souveränität im grundlegenden Sinn bedeutet rechtliche Unabhängigkeit von jeder höheren physischen Zwangsgewalt. Souveränität ist höchste Gewalt, demnach nicht teilbar, denn höchste Gewalt kennt wie keine Überordnung so auch keine Nebenordnung auf demselben Gebiet. Von einer Teilung der Hoheitsrechte zwischen Reich und Gliedstaat kann daher keine Rede sein. Das Reich ist das übergeordnete Staatswesen. Der Einzelstaat besitzt nur in mehr oder weniger begrenztem Umfange völkerrechtliche Befugnisse.

gebüßt, als ihnen ausdrücklich durch die Reichsverfassung oder spätere Reichsgesetze entzogen ist.

Bei der Feststellung des Umfanges der Vertragsgewalt Bayerns auf Grund der Bestimmungen der Reichsverfassung haben wir von dem Grundsatze auszugehen, daß die Vertragsgewalt der Einzelstaaten genau soweit reicht als ihre Gesetzgebungs- und Verordnungsgewalt. Zwischen den beiderseitigen Materien ist keinerlei Unterschied, was Gegenstand der letzteren sein kann, kann auch zum Inhalt völkerrechtlicher Verträge gemacht werden, Gegenstände, welche der Gesetzgebungs- und Verordnungsgewalt der Einzelstaaten entzogen sind, können von denselben auch nicht auf Grund eines Vertrages mit einem Fremdstaat geordnet werden bezw. können Verpflichtungen hierzu gültig nicht übernommen werden.

Nach dem Inhalt der Reichsverfassung (RV.) lassen sich zunächst die Gegenstände, welche der Kompetenz der Reichsgewalt unterliegen, in solche einteilen, welche dem Reiche ausschließlich zustehen und solche, welche ihm in Gemeinschaft mit den Einzelstaaten zustehen, die letzteren mit der Maßgabe, daß gemäß Art. 2 RV. Reichsgesetze und -Verordnungen Landesgesetzen und -Verordnungen vorgehen.

§ 7.

Gegenstände der ausschließlichen Kompetenz des Reiches.

Die Gegenstände, welche der ausschließlichen Kompetenz des Reiches unterstellt sind, sind folgende:

1. Die auswärtige Politik. Das Reich besitzt allein die Verfügung über die in Deutschland vorhandenen militärischen Machtmittel, ihm steht der Oberbefehl über die bewaffnete Macht und das Recht der Kriegführung zu. Dadurch ist es in den Stand gesetzt, seinen Willensäußerungen den nötigen Nachdruck zu verleihen und die Ehre und das Ansehen des

Reiches zu wahren. Im einzelnen sind zu erwähnen das Recht, Krieg und Frieden zu schließen, Bündnisse einzugehen, in Angelegenheiten der hohen Politik als Macht aufzutreten und die Interessen des Reiches zu vertreten. Ausgesprochen sind diese Befugnisse ausdrücklich in Art. 11 RV.

Hier möge gleich erwähnt sein, daß aus eben diesem Umstande es sich erklärt, daß insbesondere sämtliche von den Gliedstaaten abgeschlossenen Staatsverträge unter dem Schutz des Reiches stehen. Dem Gliedstaat stehen keinerlei Zwangsmittel zur Verfügung, um die Erfüllung der Vertragsverpflichtungen herbeizuführen. Der Kaiser hat das Recht und die Pflicht, begründete Ansprüche der Gliedstaaten aus Staatsverträgen gegenüber dem Vertragsstaat durchzusetzen, wie er auch für den Gliedstaat einzutreten hat, wenn der Fremdstaat völkerrechtliche Zwangsmaßregeln gegen einen Bundesstaat anwendet.

2. Die konsularische Vertretung des Reiches im Auslande gemäß Art. 4 Ziff. 7 und Art. 56 RV. Letzterer Artikel bestimmt:

„Das gesamte Konsulatwesen des deutschen Reiches steht unter der Aufsicht des Kaisers.

In dem Amtsbezirk der deutschen Konsuln dürfen neue Landeskonsulate nicht errichtet werden. Die deutschen Konsuln üben für die in ihrem Bezirk nicht vertretenen Bundesstaaten die Funktionen eines Landeskonsuls aus. Die sämtlichen bestehenden Landeskonsulate werden aufgehoben, sobald die Organisation der deutschen Konsulate dergestalt vollendet ist, daß die Vertretung der Einzelinteressen aller Bundesstaaten als durch die deutschen Konsulate gesichert von dem Bundesrate anerkannt wird."

Die Gliedstaaten haben nur das Recht, Konsuln zu empfangen, außerdem das Recht, von Gliedstaat zu Gliedstaat Konsuln zu entsenden.

3. Die Verwaltung der deutschen Schutzgebiete. In

Art. 4 Ziff. 1 RV. sind unter den Gegenständen, welche der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches unterliegen, auch die „Bestimmungen über die Kolonisation" aufgeführt. Diese Ausdrucksweise ist undeutlich und läßt nicht erkennen, ob die Schutzgebiete hierher gehören, wenn dieselben auch leicht unter den Begriff „Kolonisation" gebracht werden können. Unzweideutig drückt sich dafür das Reichsgesetz vom 17. April 1886 aus, indem es in § 1 sagt: „Die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten übt der Kaiser im Namen des Reiches aus."

4. Die Kriegsmarine. Die Gesetzgebung und die unmittelbare Verwaltung der Kriegsmarine steht gemäß Art. 4 Ziff. 14 und Art. 53 RV. dem Reiche ausschließlich zu. Art. 53 Abs. 1 bestimmt in dieser Beziehung: „Die Kriegsmarine des Reiches ist eine einheitliche unter dem Oberbefehl des Kaisers. Die Organisation und Zusammensetzung derselben liegt dem Kaiser ob, welcher die Offiziere und Beamten der Marine ernennt und für welchen dieselben nebst den Mannschaften eidlich in Pflicht zu nehmen sind."

5. Das Post- und Telegraphenwesen. Die maßgebenden Bestimmungen hierüber sind in Art. 4 Ziff. 10 und in Art. 48—52 RV. enthalten. Art. 48 bestimmt hierüber: „Das Postwesen und das Telegraphenwesen werden für das gesamte Gebiet des deutschen Reiches als einheitliche Staatsverkehrsanstalten eingerichtet und verwaltet." Und Art. 50 überweist dem Kaiser die Oberleitung des Post- und Telegraphenwesens mit dem Rechte des Erlasses der reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen, sowie die ausschließliche Wahrnehmung der Beziehungen zu anderen Post- und Telegraphenverwaltungen[1]).

[1]) Die Verpflichtung des Reiches, beim Abschluß von Post- und Telegraphenverträgen mit außerdeutschen Staaten zur Wahrung der besonderen Landesinteressen Vertreter der an die betreffenden außerdeutschen Staaten angrenzenden Bundesstaaten zuzuziehen — Schluß-

6. Die Bundesstaaten können endlich keinerlei Verträge schließen über Angelegenheiten, welche die Verfassung des Reiches selbst, seine Organisation, Behörden, Finanzwirtschaft u. s. w. betreffen, über Veränderungen des Bundesgebietes, über Eingriffe in die Gebietshoheit. Diese Angelegenheiten können schon ihrer Natur nach der Gewalt der Gliedstaaten nicht unterliegen, sie können nur einheitlich vom Reich geordnet werden. Die Befugnis des Reiches hierzu ist aber auch noch ausdrücklich in Art. 78 RV. anerkannt.

Eine spezielle Würdigung verdient die Frage der Veränderung des Bundesgebietes. Das Bundesgebiet ist in Art. 1 RV. genau umschrieben. Jede Vergrößerung oder Verkleinerung des Bundesgebietes macht deshalb eine Verfassungsänderung erforderlich. Erwirbt ein Gliedstaat Gebietsteile außerhalb des Bundesgebietes, wozu er selbstverständlich befugt ist, so gehören diese Gebietsteile solange nicht zum Bundesgebiet, bis durch das Reich ihre Einverleibung in dasselbe erfolgt ist. Zu Gebietsabtretungen an außerdeutsche Staaten ist das Bundesglied allein überhaupt nicht befugt. Dagegen kann der einzelne Gliedstaat Gebietsabtretungen an die übrigen Bundesstaaten ohne Zustimmung des Reiches vornehmen allerdings nur soweit, daß er nicht ganz mit seinem Gebiet im anderen Gliedstaat aufgeht.

Das Reich hat in Friedenszeiten keinerlei Befugnis, über Gebietsteile eines Gliedstaates ohne dessen Zustimmung zu verfügen, denn den Einzelstaaten ist ihre Gebietshoheit verblieben.

Auf dem Wege des Friedensschlusses ist dagegen das Reich zu Gebietsabtretungen befugt, denn das Recht des Friedensschlusses ist nach Art. 11 RV. ausschließlich Reichs-

---

protokoll Ziff. XI zum Versailler Vertrag — betrifft lediglich das bei den Vertragsvereinbarungen zu beobachtende Verfahren, nicht die Kompetenzverteilung.

sache und Prärogative des Kaisers. „Der Schutz der Einzelstaaten", sagt Laband [1]), „liegt in diesem Falle nicht in einem formalen Rechtssatze, sondern in der tatsächlichen Solidarität der Interessen, da jede erzwungene Abtretung von Bundesgebiet nicht bloß den Einzelstaat, zu dem es gehört, sondern ebenso schwer auch das Reich als Ganzes trifft."

Von Seydel wird diese Ansicht und Auslegung des Art. 11 RV. bekämpft. Seydel führt aus [2]): „Das Reich, beziehungsweise der Kaiser im Namen des Reiches wird nicht mit Berufung auf Art. 11 Abs. 1 der Verfassung in einem Friedensschlusse Gebietsteile eines Bundesstaates ohne dessen Zustimmung abtreten können. Denn das Recht der völkerrechtlichen Vertretung der Einzelstaaten durch den Bund reicht über die Grenzen der Bundeszuständigkeit nicht hinaus. Und wie der Kaiser bei Verträgen über Gegenstände der Reichsgesetzgebung zum Abschluß der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zur Gültigkeit der Verträge aber der Genehmigung des Reichstages, so bedarf bei Verträgen, die zugleich in die Landesgesetzgebung eingreifen, wie es bei Gebietsabtretungen der Fall ist, der Bund der Zustimmung des beteiligten Souveräns und dieser seinerseits der Genehmigung der Kammern." Diese Ansicht Seydels vermögen wir nicht zu teilen. Sie hat ihren Grund in der Meinung Seydels, daß Friedensverträge eine besondere Stellung gegenüber den übrigen völkerrechtlichen Verträgen nicht einnehmen.

7. Auf dem Gebiete des Militärwesens sind die den Gliedstaaten belassenen Befugnisse nur unbedeutender Art, sodaß eine Vertragstätigkeit hier nur in sehr engen Grenzen möglich ist. Art. 4 Ziff. 14 RV. hat dem Reich die Kom-

---

[1]) l. c. Bd. 1 S. 173.

[2]) Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich, S. 29 Art. 1 Nr. II.

petenz zur Gesetzgebung über das Militärwesen ohne Beschränkung zugewiesen. Durch Art. 61 ist die Bestimmung getroffen, daß in dem ganzen Bundesgebiete die gesamte preußische Militärgesetzgebung einschließlich der für die preußische Armee in Geltung stehenden Militärverwaltungsverordnungen mit Ausnahme der Militärkirchenordnung ungesäumt einzuführen sei. Nach gleichmäßiger Durchführung der Kriegsorganisation des deutschen Heeres sollte ein umfassendes Reichsmilitärgesetz dem Reichstage und dem Bundesrate zur verfassungsmäßigen Beschlußfassung vorgelegt werden. Dieses Gesetz ist am 2. Mai 1874 ergangen.

Die wichtigsten Verwaltungsbefugnisse, wie der Oberbefehl im Krieg und Frieden, die Feststellung des Rekrutenbedarfes und des Ausgabenetats, die Gliederung und Einteilung der Kontingente, die Ernennung des Höchstkommandierenden, das Recht der Inspektion, die Anlage von Festungen sind ebenfalls dem Reiche ausschließlich vorbehalten, vergleiche Art. 63 bis 65 RV.

Die Befugnisse, welche auf diesem Gebiete den Einzelstaaten noch zustehen, sind allesamt in Art. 66 RV. zusammengefaßt.

8. Das gesamte Zollwesen und die Besteuerung des im Bundesgebiete gewonnenen Salzes und Tabaks, bereiteten Branntweins und Biers und aus Rüben oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Syrups; der gegenseitige Schutz der in den einzelnen Bundesstaaten erhobenen Verbrauchsabgaben gegen Hinterziehung, sowie die Maßregeln, welche in den Zollausschüssen zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenze erforderlich sind, sind nach Art. 35 in Verbindung mit Art. 4 Ziff. 2 RV. der ausschließlichen Gesetzgebung des Reiches unterworfen. Die Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern ist dagegen nach Art. 36 RV. den Bundesstaaten überlassen, und sind dem Reiche nur diejenigen Verwaltungsbefugnisse eingeräumt, welche zur

Sicherung der gleichmäßigen Durchführung der gemeinsamen Gesetzgebung unerläßlich erscheinen. Ein ergiebiges Feld für Vertragsschlüsse ist damit den Gliedstaaten nicht gewährleistet.

Wir haben damit die Gegenstände erschöpfend aufgezählt, welche zur ausschließlichen Kompetenz des Reiches gehören. Bezüglich der ersten sechs fehlt den Gliedstaaten nicht nur die Gesetzgebung, sondern auch die lokale Verwaltung, und ist deshalb jede Möglichkeit, hier Verträge mit dritten Staaten abzuschließen, ausgeschlossen; bezüglich der letzten beiden ist die Verwaltungstätigkeit und damit die Möglichkeit des Vertragsschlusses eine engbegrenzte, und konnten dieselben deshalb gleich hier angefügt werden.

§ 8.

Gegenstände der konkurrierenden Kompetenz des Reiches und der Einzelstaaten.

Eine mit dem Reiche konkurrierende Vertragsgewalt der Einzelstaaten kommt in der Mehrzahl der in Art. 4 RV. aufgezählten Fälle in Betracht, welche der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches überwiesen sind, ohne daß den Einzelstaaten diese Befugnis entzogen wäre. Sobald aber das Reich die Regelung dieser Materien in Angriff nimmt, können die Gliedstaaten nicht nur für die Zukunft auf diesem Gebiet eine Tätigkeit nicht mehr entfalten, sondern es verlieren auch sämtliche bereits bestehenden Landesgesetze und -Verträge hierüber insoweit ihre Kraft, als das Reich die Regelung dieser Angelegenheiten vollzogen hat. Vergleiche Art. VI des Schlußprotokolls Bayerns zum Versailler Vertrag.

Bezüglich der in Art. 4 aufgezählten, der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches unterliegenden Gegenstände ist aber noch zweierlei zu beachten. Erstens vermag

das Reich durch seine Gesetzgebungszuständigkeit sich eine über die Beaufsichtigung hinausgehende Verwaltungstätigkeit beizulegen und dadurch die Befugnisse der Gliedstaaten vollkommen auszuschließen, zweitens kann das Reich, auch bevor es seine Gesetzgebungsbefugnis ausgeübt hat, hinsichtlich dieser Angelegenheiten sein Aufsichtsrecht ausüben und dadurch wiederum die gliedstaatliche Tätigkeit hemmen, denn Beaufsichtigung wird in Art. 4 zuerst genannt.

Die Gegenstände der konkurrierenden Vertragsgewalt sind im einzelnen folgende:

1. Kolonisation, Auswanderung, gemeinsamer konsulatorischer Schutz im Auslande, Schutz der deutschen Schiffahrt und ihrer Flagge zur See Art. 4 Ziff. 1 und 7 RV. vgl. auch Art. 3 Abs. 6.

2. Die Handelsgesetzgebung Art. 4 Ziff. 2 und 7 mit Ausnahme der in Art. 54 RV. dem Reiche zur ausschließlichen Kompetenz zugewiesenen Gegenstände.

3. Bürgerliches Recht, Urheber- und Strafrecht, gerichtliches Verfahren Art. 4 Ziff. 13 [1]) RV., Erfindungspatente und Schutz des geistigen Eigentums überhaupt Ziff. 5 und 6; ferner Bestimmungen über die wechselseitige Vollstreckung in Zivilsachen und Erledigung von Requisitionen überhaupt, sowie über die Beglaubigung von öffentlichen Urkunden Ziff. 11 und 12.

4. Staatsangehörigkeit, Freizügigkeit, Armenpolizei und Armenpflege, Paßwesen, Gemeindefremdenpolizei, Preß-, Vereinswesen, Gesundheitswesen, Maß-, Münz-, Gewichts-,

---

[1]) Ziff. 13 hat ihre jetzige Fassung durch das Reichsgesetz vom 20. Dezember 1873, betreffend die Abänderung der Nr. 13 des Art. 4 der Verfassung des deutschen Reichs erhalten. Der frühere Wortlaut war: „Die gemeinsame Gesetzgebung über das Obligationenrecht, Strafrecht, Handels- und Wechselrecht und das gerichtliche Verfahren."

Bank-, Eisenbahn-, Post-, Telegraphen-, Gewerbe-, Versicherungswesen, Flößerei und Schiffahrt auf mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen, Wasserzölle. Art. 4 Ziff. 1, 3, 4, 8, 9, 10, 16.

5. Maßregeln der Veterinärpolizei Art. 4 Ziff. 15.

Das Reich hat von den ihm in Art. 4 RV. überwiesenen Befugnissen bereits den umfassendsten Gebrauch gemacht und fährt beständig fort, eine immer größere Einheit in der Gesetzgebung herbeizuführen. Die bis heute seit Gründung des Reiches ergangenen Reichsgesetze hier aufzuführen, müssen wir uns versagen, wir verweisen in dieser Beziehung auf die in Schweitzers Terminkalender für bayerische Juristen enthaltene Gesetzesstatistik, welche unter „A Reichsgesetze" 370 Nummern aufweist. Eine Aufzählung der einzelnen Reichsgesetze und eine Prüfung ihres Inhalts behufs Feststellung der den Gliedstaaten auf Grund des Art. 4 RV. noch zustehenden Befugnisse hätte nur vorübergehenden Wert, da sich infolge der extensiven Tätigkeit der Reichsgesetzgebung in den kürzesten Zwischenräumen die Konstellation verändert. Es ist darum die Kompetenz der Einzelstaaten in jedem einzelnen Falle, nach dem zeitlichen Stand der Reichsgesetzgebung zu bemessen.

Was nach dem angegebenen nicht Gegenstand der Reichszuständigkeit ist, ist den Bundesstaaten zu eigener Regelung verblieben, wozu dann noch die besonderen Vorbehalte des einzelnen Bundesstaates hinzukommen.

§ 9.

Gegenstände der ausschließlichen Kompetenz der Gliedstaaten.

Ein noch immer großer Kreis von Gegenständen ist der ausschließlichen Kompetenz der Gliedstaaten verblieben.

Es gehört hierher zunächst die Organisation der Gliedstaaten selbst, die Normierung des Thronfolgerechtes, Wahlrechtes, der Beamtenverfassung, der Provinzial-, Kreis- und Gemeindeverfassung, das gesamte Gebiet der direkten Steuern, Kirchen- und Schulwesen, insbesondere die Regelung der Verhältnisse von Staat und Kirche, die Urproduktion (Landwirtschaft, Viehzucht, Jagd, Fischerei und Bergbau).

Das Reich kann über diese Angelegenheiten überhaupt nicht, also auch nicht durch völkerrechtliche Verträge verfügen. Die gegenteilige Behauptung Mohls[1]) ist unrichtig. Dieselbe ist damit begründet, daß der Kaiser nach Art. 11 RV. auch zum Abschluß von Verträgen befugt sei, deren Gegenstände aus dem Bereich der Reichsgesetzgebung herausfallen und dem der Landesgesetzgebung zugehören, wenn nur diese Verträge nach Inhalt und Zweck den Aufgaben des Bundes entsprechen.

Die Gliedstaaten haben bezüglich aller zu ihrer ausschließlichen Kompetenz gehörigen Gegenstände das alleinige Recht, Verträge hierüber mit fremden Staaten sowohl als mit Bundesstaaten abzuschließen. Allerdings haben sie bei diesen Verträgen, wie bei allen Verträgen, welche sie abschließen, stets darauf zu achten, daß der Vertrag nicht gegen die Sicherheit, Existenz oder Integrität des deutschen Reiches oder eines Gliedes desselben oder dessen Verfassung, Landesherrn u. s. w. sich richte. Den Zweck des Bundes, wie er in der Einleitung zur RV. vorgeschrieben ist, haben die Bundesfürsten insbesondere auch bei ihren Vertragsschlüssen im Auge zu behalten. Dieser Zweck ist: „Schutz des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechts, sowie Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes."

---

[1]) Mohl, Reichsstaatsrecht, S. 305 f.

§ 10.

Die Sonderrechte Bayerns.

Von entschiedener Bedeutung für die Vertragsgewalt der Gliedstaaten sind auch deren Sonderrechte. Er muß daher auch diesen eine im Rahmen unserer Darstellung sich haltende Betrachtung zuteil werden.

Ihrer Natur nach sind Sonderrechte gewisse Rechte einzelner Bundesstaaten in ihrem Verhältnis zur Gesamtheit, welche Abweichungen von der sonst geltenden Regel der gleichen Mitgliedschaftsrechte enthalten. Man unterscheidet positive Sonderrechte, welche darin bestehen, daß einzelnen Bundesgliedern infolge ihrer größeren faktischen Bedeutung eine bevorzugte Stellung im Verfassungsorganismus des Reiches, verbunden mit einem größeren Einfluß auf die Willensbildung desselben, eingeräumt wurde, und negative Sonderrechte oder Reservatrechte, welche darin bestehen, daß einzelnen Bundesgliedern ausnahmsweise Hoheitsrechte belassen wurden, welche den übrigen Gliedstaaten entzogen wurden, sodaß also die Kompetenz des Reiches zu Gunsten der ersteren Staaten beschränkt erscheint.

Die Sonderrechte der Gliedstaaten beruhen entweder auf den Verträgen derselben mit dem Reich oder auf Bestimmungen der Reichsverfassung selbst. Kein Sonderrecht ist das Partikular- oder Landesrecht, welches man als stillschweigendes Sonderrecht bezeichnet hat.

Das Wesen der Sonderrechte besteht darin, daß sie nur mit Zustimmung des berechtigten Staates aufgehoben werden können Art. 78 Abs. 2 RV., mögen diese Rechte auf der Reichsverfassung, Reichsgesetzen oder auf den Bündnisverträgen beruhen. Von Hänel und vielen anderen Autoritäten wird dies für den Fall, daß das Sonderrecht nicht gerade auf der Reichsverfassung beruht, bestritten. Hänel stellt sogar die Behauptung auf, dem souveränen Staat

gegenüber gebe es überhaupt keine Unverletzlichkeit subjektiver Rechte. Nicht das subjektive Recht als solches, sondern nur die Geltung des objektiven Rechtssatzes, auf dem das subjektive Recht beruhe, können durch besondere und erschwerte Formen der Abänderung gesichert werden. Der objektive Rechtssatz — Art. 78 Abs. 2 — kann nun wie jede andere Verfassungsbestimmung abgeändert werden. Die Sonderrechte hätten demnach eine sehr schwache Grundlage. Die Widerlegung dieser Ansicht ist ausführlich bei Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 1 S. 106 ff. enthalten, dessen Meinung wir uns anschließen möchten. Er sagt: „Das Erfordernis der Zustimmung des berechtigten Staates hat damit nichts zu tun, daß Vorschriften der Verfassung geändert werden, sondern nur damit, daß bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit verändert oder beseitigt werden sollen. Dasselbe gilt daher auch von Sonderrechten, welche nicht in der Verfassung festgestellt worden sind."

Durch die Sonderrechte wird die Vertragsgewalt des Reiches eingeschränkt, diejenige des Bundesstaates erweitert. Das Reich kann keine Verträge schließen, welche in ein Sonderrecht eingreifen ohne die Zustimmung des betreffenden Gliedstaates, dagegen kann der Bundesstaat, soweit sein Sonderrecht reicht, Verträge vollkommen selbständig abschließen.

Wir wollen die Sonderrechte Bayerns im einzelnen aufführen, beschränken uns jedoch hierbei auf die sogenannten Reservatrechte, weil nur diese für unsere Darstellung in Betracht kommen.

1. Gemäß Art. 35 Abs. 3 RV. bleibt die Besteuerung des inländischen Branntweins und Biers in Bayern der Landesgesetzgebung vorbehalten. Bezüglich des Branntweins ist das Reservatrecht Bayerns in Wegfall gekommen, nachdem das Reichsgesetz betreffend die Besteuerung des

Branntweins vom 24. Juni 1887 in seinen wesentlichen Bestimmungen in Bayern eingeführt worden ist.

2. Dem Reiche steht in Bayern nicht zu die Beaufsichtigung und Gesetzgebung über Heimat- und Niederlassungsverhältnisse d. i. über die öffentliche Armenpflege, welche eine Folge der Niederlassung in einer Gemeinde ist oder eine Folge der armenrechtlichen Zugehörigkeit zu einer Gemeinde Art. 4 Ziff. 1 und Schlußprotokoll zum bayerischen Bündnisvertrag vom 23. November 1870 Ziff. 1.

3. Bayern ist ausgenommen von der Gesetzgebung des Reiches über das Immobiliarversicherungswesen nach Ziff. 4 des eben erwähnten Schlußprotokolls. Bayern hat der reichsgesetzlichen Regelung der polizeilichen Seite der privaten Immobiliarversicherung durch Reichsgesetz vom 12. Mai 1901 zugestimmt.

4. Nach Art. 46 Abs. 2 und 3 RV. finden die in den Artikeln 42—45 und in Art. 46 Abs. 1 enthaltenen Bestimmungen über das Eisenbahnwesen auf Bayern keine Anwendung. Dem Reiche steht eine Eisenbahnhoheit in Bayern nur soweit zu, als es im Interesse der Landesverteidigung und des gemeinsamen deutschen Verkehrs gelegen ist. Art. 41 und 47 RV.

Bayern ist gerade in den ihm vorbehaltenen Punkten dem Beispiele des übrigen Deutschlands gefolgt durch Einführung und Nachbildung seiner Verordnungen und Reglements. Seinem Reservatrecht auf diesem Gebiete kommt deshalb insofern eine tiefere Bedeutung nicht mehr zu.

5. Eine Sonderstellung nimmt Bayern auch im Militärwesen ein. Bündnisvertrag vom 23. November 1870 mit Schlußbestimmung zu Abschnitt XI und XII RV.

6. Die Normalaichungskommission erstreckt sich auf Bayern nicht. Gesetz vom 26. November 1871 § 3.

7. Bayern hat das Recht, ein Banknotenprivileg bis

zu 70 Millionen Mark zu erteilen Reichsbankgesetz vom 14. März 1875 § 47.

8. Bayern besitzt schließlich seine eigene Post- und Telegraphenverwaltung auf Grund des Art. 52 RV. Dieses Reservatrecht ist neben Bayern in dem angeführten Artikel auch dem Königreiche Württemberg eingeräumt. Letzterer Staat hat durch Eingehung der sogenannten Markenkonvention mit dem Reich unterm 1. April 1902 seine Selbstständigkeit auf diesem Gebiet teilweise aufgegeben, und ist somit Bayern heute der einzige Staat, der sein Post- und Telegraphenreservatrecht sich ungeschmälert erhalten hat.

Wegen der aktuellen Bedeutung, welche infolge der Ereignisse in Württemberg dieses Reservatrecht beansprucht, wollen wir etwas eingehender darüber referieren.

Wie die Mehrzahl der bereits aufgeführten Reservatrechte ist auch das Post- und Telegraphenreservatrecht Bayerns kein absolutes. Die Selbständigkeit Bayerns auf diesem Gebiete kann sich nur in gewissen Beziehungen äußern, und enthält die diesbezügliche Kompetenzabgrenzung des Art. 52 RV. Derselbe setzt in seinem Abs. 1 fest:

„Die Bestimmungen in den vorstehenden Artikeln 48—51 finden auf Bayern und Württemberg keine Anwendung; an ihrer Stelle gelten für beide Staaten folgende Bestimmungen."

In Abs. 2 ist demgemäß ausgeführt: „Dem Reiche ausschließlich steht die Gesetzgebung über die Vorrechte der Post und Telegraphie, über die rechtlichen Verhältnisse beider Anstalten zum Publikum, über die Portofreiheiten und das Posttaxwesen, jedoch ausschließlich der reglementarischen und Tarifbestimmungen für den internen Verkehr innerhalb Bayerns bezw. Württembergs, sowie unter gleicher Beschränkung die Feststellung der Gebühren für die telegraphische Korrespondenz zu."

Abs. 3 spricht sich bemerkenswerterweise über die Zu-

ständigkeit zur Regelung der internationalen Post- und Telegraphenbeziehungen aus und normiert dieselbe in folgender Weise: „Ebenso steht dem Reich die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Auslande zu, ausgenommen den eigenen unmittelbaren Verkehr Bayerns bezw. Württembergs mit seinen dem Reich nicht angehörigen Nachbarstaaten, wegen dessen Regelung es bei der Bestimmung in Art. 49 des Postvertrages vom 23. November 1867 bewendet."

Damit ist ausgesprochen, daß Bayern das Recht hat unabhängig vom Reich Post- und Telegraphenverträge mit den in Betracht kommenden außerdeutschen Staaten, nämlich Österreich-Ungarn und der Schweiz, abzuschließen. Diese Verfassungsbestimmung reicht viel weiter als die auch für Bayern geltende Bestimmung in Ziff. XI des Schlußprotokolles zum Versailler Vertrag vom 23. November 1870, woselbst es heißt: „Es wurde allseitig anerkannt, — — — daß den einzelnen Bundesstaaten unbenommen ist, mit anderen Staaten Verträge über das Post- und Telegraphenwesen abzuschließen, sofern sie lediglich den Grenzverkehr betreffen." Bayern ist befugt, seine Gesamtbeziehungen mit den beiden angegebenen Staaten zu regeln, muß jedoch beim Abschluß jedes Vertrags die im Art. 49 des Postvertrages vom 23. November 1867 vereinbarten Bestimmungen beachten. Es soll danach, wenn es den Abschluß eines neuen Vertrages beabsichtigt, die Reichspostverwaltung hiervon in Kenntnis setzen, damit schon vorher eine Verständigung über das bei den Verhandlungen einzuhaltende Verfahren und über die Geltendmachung der gemeinsamen Interessen erzielt werde, ferner, daß der Abschluß des Vertrages, soweit tunlich, gemeinsam bewirkt werde, und endlich, daß in allen Fällen, durch die Verträge dahin Sorge getroffen werde, daß die dem betreffenden nichtdeutschen Nachbarstaat zugebilligten Erleichterungen des Verkehrs in

gleicher Weise und unter denselben Bedingungen auch auf den durch die beiden süddeutschen Postverwaltungen stückweise vermittelten Korrespondenzverkehr des Reichspostgebietes mit dem betreffenden Ausland zur Anwendung gelangen. Ferner ist in besagtem Art. 49 bestimmt: „Die Annahme der in den Verträgen mit dem Auslande vereinbarten Bestimmungen soll für alle Teilnehmer des gegenwärtigen Vertrages obligatorisch sein, sobald bei den Festsetzungen über den Portobezug nicht unter das interne deutsche Porto heruntergegangen ist. Hat in besonderen Fällen ein niedrigeres Porto vereinbart werden müssen, so bleibt die Teilnahme an den Bestimmungen des bezüglichen Vertrages dem Ermessen der einzelnen Postverwaltungen anheimgestellt."

Selbstverständlich ist, daß Bayern auf Grund seiner völlig selbständigen Verwaltung und seiner beschränkten Gesetzgebung auf dem Gebiet des Post- und Telegraphenwesens auch Verträge mit den beiden inländischen Postverwaltungen abzuschließen befugt ist, nämlich mit der Reichspost und der Württemberger Post. Beschränkt ist dabei Bayern nur durch das Reichspostgesetz vom 28. Oktober 1871.

Von den Bestimmungen des Art. 52 bedarf noch Erwähnung der Schlußsatz, welcher lautet: „An den zur Reichskasse fließenden Einnahmen des Post- und Telegraphenwesens hat Bayern und Württemberg keinen Teil."

Aus dieser Bestimmung und aus der Bestimmung des in Abs. 1 für Bayern und Württemberg ausgeschlossenen Art. 49 RV., welcher heißt: Die Einnahmen des Post- und Telegraphenwesens sind für das ganze Reich gemeinschaftlich. Die Ausgaben werden aus den gemeinschaftlichen Einnahmen bestritten, die Überschüsse fließen in die Reichskasse" ist insbesondere die Selbständigkeit Bayerns in der Verwaltung der Post- und Telegrapheneinnahmen

ersichtlich. Wir betonen dies deswegen, weil eine Konvention, wie sie Württemberg jüngst abgeschlossen hat, gerade dieses Recht vernichtet. Denn nur durch eigene Postwertzeichen, welche ja die Kontrolle über die Einnahmen bieten, kann die Trennung der Einnahmen aus der bayerischen Postverwaltung aufrecht erhalten werden.

Über das bayerische Post- und Telegraphenreservatrecht ist von kompetenterer Seite eine sehr instruktive Abhandlung veröffentlicht worden. Auf diese möchten wir hier zur weiteren Orientierung über die Frage verweisen. Die Abhandlung heißt: Das bayrische Post- und Telegraphenreservatrecht von Bals, k. Postrat, Nürnberg 1902.

II. Teil.

Die historische Darstellung.

§ 1.

Einleitung.

Bisher haben wir uns damit beschäftigt, teils theoretische Sätze aufzustellen, teils den Inhalt unserer Staatsverfassung und der mit dieser in untrennbarer Beziehung stehenden Reichsverfassung darzustellen.

Um eine lebendige Anschauung von dem Gegenstande unserer Erörterung zu gewinnen, müssen wir nunmehr dazu übergehen, die praktische Handhabung des Vertragsschlusses in Bayern kennen zu lernen. Hier lenken zunächst die für die wirtschaftliche und zugleich politische Entwicklung Gesamtdeutschland so eminent wichtigen Zollvereins- und Handelsverträge Bayerns unser Interesse auf sich.

§ 2.

Die Zollvereins- und Handelsverträge.

Bayern gebührt das Verdienst, als erster Staat die Anregung zu dem späteren Zollverein der deutschen Staaten gegeben zu haben. Es schloß sich zuerst mit Württemberg zu einem gemeinsamen Zoll- und Handelssystem zusammen. Der Staatsvertrag, durch welchen diese Vereinigung herbeigeführt wurde, war durch Bevollmächtigte beider Regierungen entworfen „unter Vorbehalt der Ratifikation Ihrer Allerhöchsten Höfe". Der Vertragsentwurf ist datiert vom

12. April 1827. Die Ratifikation erfolgte seitens des Königs von Bayern unterm 16., von seiten Württembergs unterm 17. April 1827. Unterm 22. April wurde der Vertrag sodann im bayerischen Regierungsblatt veröffentlicht.

Über die „nähere Ausbildung und Vollziehung des Vereins" hatten sich die beiderseitigen Regierungen weitere Verhandlungen vorbehalten durch Art. 2 des gedachten Vertrags. In Gemäßheit dieser Vereinbarung wurde unter Beobachtung der gleichen Formalitäten unterm 18. Januar 1828 zwischen Bayern und Württemberg ein „Grundvertrag über die gegenseitigen Zoll- und Handelsverhältnisse" abgeschlossen, und dieser Vertrag seitens Bayerns am 31. Januar des gleichen Jahres ratifiziert und am 6. Februar veröffentlicht. Durch kgl. Allerhöchste Verordnung vom 18. Juni 1828 wurde der Zollverein „in allen Teilen und Punkten nach den Bestimmungen des Grundvertrages in Vollzug gesetzt".

Die Regierung, ihrer Rechte bewußt, hat den Vertrag ohne irgend welche Bezugnahme auf die Gesetzgebungsrechte der Volksvertretung abgeschlossen. Die Bestimmungen des Vertrages sind mit Vorsicht abgefaßt und denselben ein Inhalt gegeben, der den ständischen Rechten keinerlei Eintrag tut. Besondere Erwähnung verdient der Artikel 7 des genannten Vertrages. Derselbe lautet:

„Die gemeinschaftlichen Zölle werden nach der Zollordnung und den Zolltarifen erhoben, worüber sich die beiden Allerhöchsten Paziszenten auf die Grundlage der bayerischen Zollordnung und der bayerischen Zolltarife vereinigen werden, und welche sodann zu seiner Zeit in jedem der vereinten Staaten auf dem gewöhnlichen Wege zur allgemeinen Danachachtung verkündet werden sollen."

Dieser Artikel liefert den Beweis, daß die Gesetzgebungsrechte der bayerischen Stände über Zolltarif und Zollordnung unberührt geblieben sind. Der bayerischen Volksvertretung stand es frei, unbeirrt durch den Vertrag

zu dem ihr später vorgelegten Entwurf einer Zollordnung Zusätze zu machen und Abänderungen vorzunehmen, und dies auf die Gefahr hin, daß infolge dieser Änderungen die bayerische Zollordnung für den Gegner unannehmbar würde und der ganze Vertrag damit zusammenfalle.

Hat die Regierung das ihr verfassungsmäßig zustehende Recht, Staatsverträge mit fremden Staaten unbeschränkt abzuschließen, uneingeschränkt betätigt, so hat sie sich dasselbe den Ständen gegenüber auch noch besonders gewahrt, indem sie in dem Landtagsabschied vom 15. August 1828 zum Ausdrucke brachte, daß die Sanktion der Zollordnung vom gleichen Tage „unbeschadet der Rechte Unserer Krone in Ansehung der Vertretung der Handelsinteressen im Verhältnis zum Ausland, sowie in Ansehung des Abschlusses der Zoll- und Handelsverträge" erfolge.

Zum Vollzuge des Vertrages war nach dem angeführten Art. 7 noch eine Vereinbarung der Paziszenten über eine gemeinsame Zollordnung erforderlich. Hier traten die Rechte des Landtages in Wirksamkeit.

Die Regierung legte demselben den Entwurf einer Zollordnung zur Beratung und Abstimmung vor. Die Kammer der Abgeordneten nahm diesen Entwurf mit 74 Modifikationen und 19 Wünschen an. Nach einigen unwesentlichen Zugeständnissen seitens dieser Kammer erhielt der Entwurf auch die übereinstimmende Billigung der Kammer der Reichsräte. Die Regierung erteilte diesen Modifikationen ihre Genehmigung und erhob unterm 15. August 1828 den Entwurf zum Gesetz.

Unter den Modifikationen ist die wesentlichste und für die juristische Beurteilung des Gegenstandes wichtigste die Modifikation, welche § 27 des Entwurfes erhalten hat. Dieser Paragraph lautete:

„Der Regierung bleibt es vorbehalten, mittels abzuschließender Handelsverträge oder durch besondere Verord-

nungen an den Eingangszöllen jene Veränderungen vorzunehmen, welche sie für zweckmäßig erachtet. Die Veränderungen, welche nicht durch Handelsverträge, sondern unabhängig von denselben durch bloße Verordnungen der Regierung vorgenommen werden, erhalten erst durch die Zustimmung der nächsten Ständeversammlung die Kraft difinitiver Vorschriften. Wenn diese Zustimmung nicht erfolgt, so tritt für die betreffenden Gegenstände der frühere gesetzliche Zollsatz wieder ein, insofern nicht im verfassungsmäßigen Wege neue gesetzliche Bestimmungen erlassen werden".

Diese Bestimmung des Entwurfes erlitt seitens der Kammer der Abgeordneten die heftigsten Angriffe. Nach stattgehabten eingehenden staatsrechtlichen Erörterungen beschloß denn auch die zweite Kammer, „daß statt des § 27 — die im § 2 der Verordnung vom 11. September 1825 der Regierung eingeräumten Befugnisse zur provisorischen Erhöhung oder Verminderung der Eingangszölle, jedoch ausdrücklich nur bis zur Verhandlung der Stände des Reiches im Jahre 1831, zugestanden und in der fraglichen Bestimmung das Wort „jedesmal" am Ende wegzulassen sei, dann, daß auch die Regierung den Durchgangs und Ausgangszoll von allen aus dem Königreiche gehenden Handelsgütern, die durchgehenden mit inbegriffen, aufheben oder in einzelnen Sätzen nach Gutbefinden vermindern und das Wegegeld in der Einfuhr sowohl im allgemeinen als auf einzelnen Straßenzügen herabsetzen oder ganz erlassen könne, unter dem Vorbehalte, daß diese provisorischen Verfügungen, insofern sie bei der nächstfolgenden Ständeversammlung die Zustimmung der Stände nicht erhalten, mit dem Schluß der Sitzungen der beiden Kammern wieder aufhören und die Zölle wieder nach den früheren gesetzlichen Bestimmungen erhoben werden."

Nach einigem Widerstreben stimmte diesen Modifikationen auch die Kammer der Reichsräte zu.

Der § 27 wurde somit und infolge Genehmigung der Regierung in folgender Fassung zum Gesetz:

„Der Regierung wird überlassen, diejenigen Erhöhungen oder Verminderungen der Eingangszölle, welche sie den Bedürfnissen der Landwirtschaft, der Industrie und des Handels angemessen findet, unter dem Vorbehalte zu verfügen, daß diese provisorischen Erhöhungen oder Verminderungen, insofern sie bei der Ständeversammlung von 1831 die Zustimmung der Stände nicht erhalten, mit dem Schlusse der Sitzungen der beiden Kammern wieder aufhören, und die abgeänderten Eingangszölle wieder nach den früheren gesetzlichen Bestimmungen erhoben werden sollen."

Der weitere Inhalt des oben stehenden Modifikationsbeschlusses bildet den Inhalt des § 28 des Gesetzes.

Damit war der Gesetzestext mit der Verfassung in Einklang gebracht, die Rechte der Stände hatten ihre Anerkennung gefunden.

Auf Grund der bayerischen Zollordnung vom 15. August 1828 und in Gemäßheit des Art. 7 des Grundvertrages über den Zollverein vom 18. Januar 1828 wurde sodann am 12. November 1828 die Vereinszollordnung erlassen und verkündet, welche mit dem bayerischen Gesetz, soweit tunlich, gleichlautet.

Vom besonderem Werte dürfte es sich erweisen, auf die Kammerverhandlungen, welche dem Gesetz vom 15. August 1828 vorausgingen, näher einzugehen. Wenn dieselben auch nicht durchweg eine korrekte Beurteilung der in Rede stehenden staats- und völkerrechtlichen Fragen zutage förderten, so geben sie doch im ganzen eine deutliche Anschauung von dem gegenseitigen Verhältnis der Krone und des Landtages in Bezug auf Staatsverträge überhaupt.

Den Zankapfel bildete der bereits hervorgehobene § 27 des Entwurfes, außerdem auch noch der § 5 desselben. Diese beiden Paragraphen bildeten den Ausgangspunkt der

staatsrechtlichen Erörterungen seitens der Abgeordneten, den § 27 haben wir bereits kennen gelernt; wir wollen auch den § 5, welcher eine Modifikation nicht erfahren hat, zur Kenntnis bringen und sodann die Ausführungen der einzelnen Redner hören.

§ 5 lautet: „Auch ist es der Regierung vorbehalten, auf den Grund besonderer Staatsverträge die Zollinie über die Grenzen vorzurücken oder mit den Zollinien anderer Staaten zu verbinden."

In der Sitzung vom 30. Mai 1828 führte Abgeordneter von Stachelhausen aus:

„Der § 5 soll der Staatsregierung das Recht einräumen, Staatsverträge in Beziehung auf das Zollwesen abzuschließen.

Allerdings hat nach unserer Verfassung die Krone das Recht, Staatsverträge zu schließen. Aber nach den bisherigen Begriffen von dem Worte „Staatsvertrag" hat man darunter nur einen Vertrag zwischen mehreren souveränen Staaten verstanden, der sich lediglich auf politische oder äußere staatsrechtliche Verhältnisse bezog. Unsere Verfassung enthält dagegen die ausdrückliche Bestimmung, daß keine direkte Steuer erhoben, keine neue indirekte Steuer eingeführt und die bestehenden nicht verändert werden sollen, ohne Einwilligung der Stände. Nun liegt es klar am Tage, daß Handelsverträge mit benachbarten Staaten das Zollgefälle mehr oder weniger alterieren müssen; ebenso gewiß gehören die Zollgefälle unter die indirekten Steuern. Folglich würde der § 5 der Regierung eine Befugnis einräumen, die den Bestimmungen der Verfassung schnurstracks entgegen wäre. Aus diesen Gründen muß ich dem § 5 meine Zustimmung versagen.

In Betreff des § 27 beziehe ich mich auf dasjenige, was ich bereits über den § 5 vorzutragen die Ehre hatte. Beide Paragraphen stehen miteinander in genauer Verbin-

dung und das Urteil über den einen findet auch eine analoge Anwendung auf den anderen. Ich beantrage daher und zwar als die einzige Modifikation zu diesem Gesetzentwurf, beide Paragraphen in der Art zu redigieren, daß darin festgestellt werde:

> Alle von der königlichen Staatsregierung mit auswärtigen Staaten allenfalls abgeschlossen werdenden Handelsverträge müssen die verfassungsmäßige Genehmigung der Stände erhalten, bevor sie in Kraft treten."

Unsere Genehmigung können diese Ausführungen auf Grund unserer oben angegebenen Grundsätze nicht finden; wir müssen vielmehr sagen, daß sie eine volle Klarheit über die in Frage stehenden Verhältnisse vermissen lassen.

Abgeordneter von Closen äußerte mit Bezug auf § 27 des Entwurfes:

„Hier hätte sich also die Regierung gern das Recht vorbehalten, durch Handelsverträge die Mauttarife nach Belieben zu ändern ohne einer Beistimmung der Stände zu bedürfen. Sie hat zugestanden, daß sie ohne Handelsverträge solche Änderung nicht vornehmen könne. Mit voller Gründlichkeit ist aber im Gutachten des zweiten Ausschusses bewiesen, daß Tarife auch durch Handelsverträge nicht geändert werden können ohne Beistimmung der Stände. Es ist ein verfassungsmäßiges Recht der Nation (V. U. Tit. VII § 3), daß keine Änderung an indirekten Auflagen, sonach auch an Zöllen eintreten kann ohne Zustimmung der Stände.

Kein verfassungsmäßiges Recht kann durch Staatsverträge geschmälert — sonst könnte auch durch Staatsverträge der Staatsbürger seinem ordentlichen Richter entzogen werden."

Den § 5 greift Closen von der Seite an, daß er sagt, daß Handelsvereine zu einer Art Staatsrechtsdienstbarkeit führen, indem sie gemeinschaftliche Verwaltung bezwecken, diese aber eine Schmälerung der Souveränitätsrechte enthält.

Ohne Verfassungsänderung sei eine solche nicht zuzulassen, da Titel I § 1 und Titel III §§ 1 und 3 ausdrücklich dagegen sprächen.

Wenn wir den Bemerkungen Closens zu § 27 unsere volle Zustimmung geben müssen, so können wir dem zu § 5 Gesagten nicht beipflichten. Wir begnügen uns zur Begründung unserer Ansicht mit einem Hinweis auf Titel III § 6 unserer Verfassung.

Lassen wir die völlig zutreffenden Ausführungen Häckers folgen:

„Die §§ 5 und 6 enthalten die allgemeinen Bestimmungen in Bezug auf Handelsverträge.

Die Regierung soll das Recht haben, auf den Grund besonderer Staatsverträge die Zollinie über die Grenzen vorzurücken, sich mit den Zollinien anderer Staaten zu verbinden, jedoch richtet sich bei den Zollinien und innerhalb derselben alles nach den Bestimmungen der gegenwärtigen Zollordnung.

Der Staatsregierung kann das Recht, Staatsverträge aller Art abzuschließen, durchaus nicht streitig gemacht werden.

Wir haben eine sogenannte oktroierte Verfassung, eine Verfassung, welche aus dem freien Willen des Souveräns hervorging, und wobei derselbe von der ihm zustehenden vollen Staatsgewalt nicht mehr entäußert hat als was in der Verfassungsurkunde selbst den Ständen des Reichs zum Wirkungskreise zugewiesen ist.

In dem ganzen Kapitel über den Wirkungskreis der Stände ist ihnen nirgends eine Beiwirkung zu Staatsverträgen zugewiesen, sohin liegt dieses Recht nach wie vor unbeschränkt in den Händen des Souveräns. Soll freilich durch den Staatsvertrag eine Änderung hervorgerufen werden an Gegenständen, welche zum Wirkungskreis der Stände des Reiches mit gehören, dann muß nach meiner Überzeugung notwendig der Beirat und die Zustimmung der Stände in

Bezug auf diese Änderungen, keineswegs aber zum Staatsvertrage selbst, erholt werden. Bereits ist auch ein solcher Staatsvertrag abgeschlossen, und es muß in den Wünschen der Stände des Reiches liegen, daß dieser abgeschlossene Vertrag nur der erste Schritt sei zu mehreren nachfolgenden."

Zu § 27 des Gesetzentwurfs bemerkt Häcker:

„Die erste und Hauptfrage ist: Können die Stände des Reiches der Regierung die Befugnis unbedingt in die Hände legen, die Zollsätze auf irgend eine Weise in der Art zu verändern, daß diese Veränderungen für ewige Zeiten Gesetzeskraft haben?

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß der Regierung das Recht zusteht, einseitig Handelsverträge abzuschließen; es ist hierüber das Nötige schon oben bemerkt worden.

Wenn inzwischen durch einen solchen abgeschlossenen Vertrag ein Gegenstand einer Veränderung unterliegt, welcher zum Wirkungskreis der Stände gehört, so muß in Bezug auf diese Veränderung die nachzuholende Zustimmung der Stände des Reiches erhoben werden.

Zölle sind indirekte Auflagen.

Der § 3 des VII. Titels der Verfassungsurkunde sagt in Bezug auf indirekte Auflagen: Der König erholt die Zustimmung der Stände zur Erhebung neuer indirekter Auflagen oder zu der Erhöhung oder Veränderung der bestehenden.

Dieser Satz ist in der Verfassungsurkunde ganz allgemein gestellt; es findet sich darin nirgends eine Beschränkung, und daher läßt sich die Möglichkeit nicht auffinden, wie eine Veränderung in den Zollsätzen, auf welche Weise sie immer vorgenommen werden mag, gesetzliche Kraft erhalten soll, ohne daß die Stände des Reiches derselben ihre Zustimmung erteilt haben.

Nach alledem muß ich mich also gegen den Antrag des Gesetzentwurfes und für die Ansicht der beiden Referenten

insoweit erklären, daß die von der Regierung vorgenommenen Abänderungen der Zollsätze jedesmal, die Regierung mag solche aus Veranlassung eines Vertrages oder aus eigenem Antrieb vorgenommen haben, der nachzuholenden Zustimmung der Stände zu unterstellen sei."

Schließlich schlägt Häcker bezüglich des § 27 folgende Lösung vor:

„Da ich nun die Möglichkeit nicht einsehe, ohne Änderung der Verfassungsurkunde, wozu rechtfertigende Gründe fehlen würden, der Regierung das Recht einzuräumen, selbstständig, und ohne nachzuholende Zustimmung der Stände, an dem Zoll als einer indirekten Auflage durch Handelsverträge Änderungen vorzunehmen, so halte ich es für das Geratenste, der Kammer den Antrag zu machen, in Bezug auf den § 27 die Modifikation in Vorschlag zu bringen, daß von diesem Paragraph Umgang zu nehmen und an seine Stelle der zweite Absatz des § 2 des Gesetzes vom 11. September 1825 zu setzen sei, womit das Bestehende aufrecht erhalten wird und jede Diszeptation sogleich aufhört."

Wir müssen hier nochmals den Abgeordneten Closen zu Worte kommen lassen, welcher in der Sitzung vom 4. Juni 1828 folgendes vortrug:

„Meine Herren! Die Stände ehren die königliche Prärogative; allein sie haben das Recht zu untersuchen, ob irgend ein Gegenstand Sache der königlichen Prärogative sei oder nicht.

Es genügt nicht bloß, das Wort: „königliche Prärogative ertönen zu lassen, um alles sogleich, wie durch den Zauberton von Ritter Hüons Horn in Erstarrung zu versetzen, oder die Diplomatie in der Entfernung zu zeigen, um damit, wie mit einem Meduſenhaupt, alles zu versteinern; nein!

Wir werden uns dadurch in Ausübung unserer Rechte nicht hindern lassen.

Was nun das Recht, durch Handelsverträge Mauttarife abzuändern, betrifft, so wird es nicht schwer sein, nach allem, was bereits darüber bemerkt worden ist, bei jedem Mitgliede die Überzeugung zu begründen, daß der Regierung dieses Recht nicht zustehe.

Vernehmen Sie nur, wie die Korrespondenz zwischen zwei Monarchen in Ländern sein würde, wo man ähnliche Grundsätze annehmen würde, und wo bestimmt wäre, daß zwar ohne ständische Genehmigung auf gesetzlichem Wege Mauttarife nicht abgeändert werden dürfen, wohl aber durch Handelsverträge. Ein solcher Monarch könnte an den anderen folgendes Schreiben erlassen:

Euer Liebden werden wahrscheinlich in demselben Falle sein, wie ich; von meinen Ständen höre ich immer nur das Wort Ersparung, sie sträuben sich, mehr zu bewilligen als das Allernötigste. Es wäre mir sehr lieb, ein paar Millionen mehr einzunehmen, haben Sie ähnliche Gesinnungen wie ich, so können wir uns leicht helfen. Wir dürfen nur einen kleinen Handelsvertrag abschließen und darin einige Artikel mit höheren Zöllen belegen, dann haben wir gleich eine Mehreinnahme von ein paar Millionen und wir brauchen dazu die Stände nicht.

Es ist schwer, hier nicht Satyre zu schreiben. Ich glaube zwar, daß die Regierung hier von ihrem Vorschlage abgehen und kräftigem Widerstande der Stände nachgeben werde. Ich kann aber nur mein Bedauern darüber ausdrücken, daß in so vielen Gesetzen, die uns zur Beratung vorgelegt worden sind, eine Erweiterung der Rechte der Regierung gegen den ständischen Wirkungskreis ursprünglich beabsichtigt wurde. In dem Landratsgesetze, wie es ursprünglich vorgeschlagen war, lag die Ermächtigung für die Regierung, ein paar Millionen Steuern durch Umlagen zu erheben, ohne unsere ständische Beistimmung. Durch das ursprüngliche Gesetz über die Kompetenzkonflikte hätte die

Regierung die Justiz in ihre Hände bekommen. In diesem Gesetze würde die Ermächtigung der Regierung liegen, die indirekten, nämlich die Mautabgaben, ohne ständische Einwilligung um eine Million zu erhöhen.

Man sagt zwar: „tentare licet", allein ich sage, es ist nicht erlaubt, in Versuchung zu führen."

Closen beleuchtet damit in nicht zu widerlegenderweise die drohenden Konsequenzen, die sich aus einer Bestimmung, wie sie § 27 des Gesetzentwurfes enthält, ergeben können.

Den § 5 bekämpft er aufs heftigste mit unstichhaltigen Gründen und stellt schließlich mit Rücksicht auf denselben den Antrag,

> „daß jeder Staatsvertrag der Art erst durch die Zustimmung der Stände in Ansehung der der Ständeversammlung zuständigen Punkte definitive Kraft erhalte".

Wenn er hinzufügt: „Dieses Prinzip ist gewiß unbedenklich", so können wir ihm rechtgeben. Aber nur insofern, als er damit den Wunsch ausgesprochen haben möchte, unsere Verfassung möchte dieses Prinzip enthalten. Im übrigen steht sein Antrag in offenkundigem Widerspruch mit der bayerischen Verfassungsurkunde.

Sein weiterer Antrag,

> „daß bei Verträgen der Art der Staatsregierung die Ausübung aller Souveränitätsrechte im bayerischen Staate, den bayerischen Staatsbürgern ihre verfassungsmäßigen Rechte, endlich die Verantwortlichkeit des Ministers ungeschmälert erhalten werden solle"

verdient unsere volle Zustimmung.

Gegenüber dem unmotivierten Antrag Closens zu § 5 wollen wir die zutreffenden Worte des Abgeordneten Dr. Rudhardt hier wiedergeben:

„Allerdings erkenne ich es als ein Recht der Krone, Staatsverträge abzuschließen, und mir sind ihre Rechte heilig und unantastbar. Aber nicht minder heilig und unantastbar müssen dem Ministerium die Rechte des Volkes sein. Eines wie das andere ist gebunden durch denselben Eid. Diese wie jene sind verbürgt durch die gleiche Eideskraft. Ich bin daher nicht entgegen, daß der § 5 des Gesetzentwurfes stehen bleibe, wie er ist, halte es aber für ebenso unbedenklich, wenn er nicht im Entwurf stünde, indem der Krone immer, auch ohne den ausdrücklichen Vorbehalt, das Recht unbestritten zusteht, Verträge abzuschließen."

Schließlich wollen wir noch einer Ausführung des Regierungsvertreters Würschinger hier Raum geben, um Kritik daran zu üben:

„Was aber die versuchte Beziehung auf den Vertrag mit der Krone Württemberg betrifft, so muß ich auf das Bestimmteste ein für allemal erklären, daß derselbe durchaus nicht Gegenstand der Beratung der Kammer sein könne, somit auch außer dem Bereich der Diskussion über die Zollordnung gelegen sei."

Diese Erklärung kann nicht gebilligt werden. Sie erfuhr auch eine entsprechende Erwiderung durch die Bemerkung Closens:

„Wird durch irgend einen Vertrag ein verfassungsmäßiges Recht verletzt, so sind wir befugt, nicht nur darüber zu sprechen, sondern sogar Beschwerde dagegen zu führen."

Dem Landtag steht zweifellos eine Kontrolle darüber zu, ob die Verfassung beobachtet wird, derselbe kann zu diesem Zwecke auch Staatsverträge jedweder Art seiner Prüfung unterziehen."

Wir vermögen in diesen Verhandlungen all die Prinzipien wiederzufinden, welche wir oben aufgestellt haben. Sollten wir uns über die Kammerverhandlungen etwas zu weit ver-

breitet haben, so bitten wir um Indemnität. Wir erachteten gerade deswegen, weil dies der erste Fall derart war, der seit Bestehen der Verfassung die Volksvertretung beschäftigte, eine genauere Verfolgung der Verhandlungen für geboten. Infolge der eingehenden Debatten, welche damals geführt wurden, kamen die Meinungen der Regierung und der Volksvertretung über die staats- und völkerrechtliche Behandlung der Staatsverträge überhaupt unzweideutig zum Ausdruck, und wurde so eine Basis geschaffen, welche für die Zukunft eine erleichterte Erledigung derartiger Staatsangelegenheiten sicherte.

Der weitere Verlauf der Entwicklung zeigt denn auch, daß man eine befriedigende Lösung der über den Abschluß von Staatsverträgen aufgeworfenen Fragen gelangt ist.

Die Behandlung der zahlreichen in der Folgezeit abgeschlossenen Handelsverträge geschah in der Weise, daß die Volksvertretung bezüglich abzuschließender Verträge Ermächtigungen erteilte und daß ihr die daraufhin abgeschlossenen Verträge soweit sie ihre Kompetenz berührten zur Zustimmung und Prüfung der Einhaltung der erteilten Ermächtigungen vorgelegt wurden.

Zu beachten ist noch, daß sämtliche Verträge unter Vorbehalt der Ratifikation abgeschlossen wurden.

So spricht der Landtagsabschied vom 29. Dezember 1831 folgendes unter „S. Zollwesen" aus:

AA. Zollveränderungen.

Die Bereitwilligkeit, mit welcher die Stände allen in Gemäßheit der §§ 27 und 28 der Zollordnung vom Jahre 1828 stattgefundenen Tarifveränderungen, insbesondere hinsichtlich des Ein- und Ausgangszolles, des Weggeldes und der übrigen getroffenen Anordnungen im Zollwesen die Zustimmungen erklärt haben, anerkennend, erteilen Wir den hierauf bezüglichen Gesamtbeschlüssen hierdurch Unsere Genehmigung.

BB. Bisherige Abschlüsse mit anderen Staaten über Zoll- und Handelsverhältnisse.

Die wegen der Zoll- und Verkehrsverhältnisse seit der vorigen Ständeversammlung geschlossenen und der gegenwärtigen Versammlung näher bekannt gewordenen Verträge betreffend, sprechen Wir auf die vernommene übereinstimmende Äußerung beider Kammern über die ihre Wirksamkeit berührenden Punkte hiermit feierlich aus, daß nach Inhalt der vorliegenden Gesamtbeschlüsse die vertragsmäßigen Bestimmungen nach Abrede den hierdurch bezeichneten Paragraphen der Zollordnung und den Tarifsätzen, so, als wären diese durch die Zollordnung und den Zolltarif festgesetzt, und zwar bleibend für die Dauer der Verträge, substituiert sein sollen.

CC. Postulate zu weiteren Einleitungen für gleichen Zweck.

Zur Erfüllung derjenigen Postulate, welche behufs der Entwicklung und Ausbildung eines die Interessen der Landwirtschaft, der Industrie und des Handels gleich sorgfältig umfassenden Systems den Ständen des Reiches eröffnet worden sind, sichern der Staatsregierung nunmehr die Gesamtbeschlüsse nachbemerkte Ermächtigungen. Folgen dieselben unter 7 Ziffern.

Am Schlusse der Ziffer 2 ist bemerkt, daß die Ermächtigungen erteilt werden

„unter der Verbindlichkeit, die auf Nr. 1 und 2 bezüglichen Verträge der nächsten Ständeversammlung und zwar längstens im Jahre 1834 zur Anerkennung wegen Nichtüberschreitung der in vorstehender Weise ausgesprochenen Ermächtigungen vorzulegen."

Am Schlusse dieses Kapitels heißt es sodann:

„Indem Wir diesen Gesamtbeschlüssen die Sanktion erteilen und sie mit gesetzlicher Kraft in der Art und Weise versehen, daß die in deren Folge und unter den angegebenen Voraussetzungen dereinst ins Leben tretenden Bestimmungen

und Anordnungen gleich anderen gesetzlichen Bestimmungen und Anordnungen nach gehöriger Bekanntmachung von allen Staatsangehörigen respektiert und von Unseren sämtlichen Behörden pflichtmäßig vollzogen werden, erklären Wir auch allergnädigst, daß durch die der Staatsregierung gegebenen Ermächtigungen, wie auch schon in den angegebenen Gesamtbeschlüssen enthalten ist, die Bestimmungen des § 21 der Zollordnung vom Jahre 1828, die Aufhebung des Weggeldes im inländischen Verkehr und für die zur Ausfuhr bezeichneten Gegenstände betreffend, nicht verändert werden sollen."

In den späteren Landtagsabschieden bis zur Gründung des Reiches finden wir immer wiederkehrend Konstatierungen wie die folgenden:

„Wir haben den Ständen des Reiches die abgeschlossenen Verträge zur Anerkennung bezüglich der den ständischen Wirkungskreis berührenden Punkte mitteilen lassen, welche auch durch die Gesamtbeschlüsse der beiden Kammern erfolgt ist.

Wir genehmigen die Gesamtbeschlüsse der Stände hinsichtlich der die Zollverhältnisse für die Zukunft betreffenden Postulate, wodurch die Ermächtigung gegeben ist ꝛc. ꝛc."

Auf diesem Wege erhielten die Bestimmungen der Verträge gesetzliche Kraft und Wirksamkeit. Dabei blieb der Krone ihr Vertragsrecht, den Ständen ihr Gesetzgebungsrecht gewahrt, und wurden Konflikte hintangehalten.

Die Ära der Zollvereinsverträge unter den Staaten des deutschen Bundes erreichte ihren Abschluß mit dem Vertrag vom 8. Juli 1867, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereines betreffend. Dieser Vertrag wurde durch Art. 40 RV. gewissermaßen ein Bestandteil derselben, denn Art. 40 besagt: „Die Bestimmungen in dem Zollvereinigungsvertrag vom 8. Juli 1867 bleiben in Kraft, soweit sie nicht

durch die Vorschriften dieser Verfassung abgeändert sind und solange sie nicht auf dem in Art. 7 bezw. 78 bezeichneten Wege abgeändert werden."

Über das Verfahren, welches die staatsrechtliche Behandlung dieses Vertrages betrifft, erteilt uns der Landtagsabschied vom 29. April 1869 Auskunft. In demselben heißt es:

„Dem Gesamtbeschluß beider Kammern über die weiter an dieselben gemachten Mitteilungen, nämlich:

des Vertrages zwischen Bayern, dem norddeutschen Bunde, Württemberg, Baden und Hessen d. d. Berlin, 8. Juli 1867, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereines betreffend, nebst Schlußprotokoll vom gleichen Tage ist durch die königliche Deklaration vom 16. November 1867 die Genehmigung erteilt und hiernach durch die Gesetzblätter bereits das Erforderliche verkündet worden."

Diese königliche Deklaration vom 16. November 1867, die Zoll- und Handelsverhältnisse betreffend, lautet folgendermaßen:

„L. II. K. Wir haben Uns über den gemeinschaftlichen Beschluß der Kammern der Reichsräte und der Kammer der Abgeordneten bezüglich der auf Unsern Befehl wegen der Zoll- und Handelsverhältnisse an dieselben gemachten Mitteilungen, nämlich

des Vertrages zwischen Bayern 2c. 2c.

Vortrag erstatten lassen, und erteilen hierauf nach Vernehmung Unseres Gesamtstaatsministeriums und Staatsrates Unsere königliche Entschließung wie folgt:

Nachdem der vorallegierte Vertrag vom 8. Juli 1867, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereines betreffend d. d. Berlin vom 8. Mai 1867 nebst Schlußprotokoll, insoweit durch deren Inhalt der verfassungsmäßige Wirkungskreis des Landtages berührt wird, durch Gesamtbeschluß beider Kammern unter Beobachtung der im Titel X § 7 der Ver-

fassungsurkunde vorgeschriebenen Formen die Zustimmung des Landtages erhalten hat, erteilen Wir hiermit allen denjenigen Bestimmungen dieser Vereinbarung, welche den verfassungsmäßigen Wirkungskreis des Landtages berühren, vom 1. Januar 1868 beginnend, gesetzliche Kraft und Geltung und verfügen, daß beide sofort durch das Gesetzblatt und das Kreisamtsblatt der Pfalz verkündet und ihrem ganzen Inhalt nach zum Vollzug gebracht werden."

Die gleiche Behandlung wie die Zollvereins- und Handelsverträge zwischen den Staaten des deutschen Bundes erfuhren auch die mit außerdeutschen Staaten abgeschlossenen Handelsverträge. In gleicher Weise wie die Handelsverträge überhaupt wurden auch die Schiffahrts- und Münzkonventionen sowie die Grenzverträge behandelt[1]). Dieselben sind auch mit jenen, insoweit es angängig war, in den Landtagsabschieden unter einem Kapitel zusammengefaßt.

§ 3.

Die Eisenbahnverträge.

Unterm 25. April 1850 schloß Bayern mit Württemberg eine Übereinkunft über die Herstellung einer unmittelbaren Verbindung zwischen den beiderseitigen Staatseisenbahnen.

Der Vertrag hat folgende Einleitung:

„Die königliche bayerische und die königliche württembergische Regierung in der Absicht, über eine unmittelbare Verbindung ihrer beiderseitigen Staatseisenbahnen vertragsmäßige Bestimmungen zu treffen, haben zu diesem Zwecke

---

[1]) Siehe diese Verträge in der Sammlung der Staatsverträge Bayerns von Kletke, Regensburg 1860. Diese Sammlung enthält die bayerischen Staatsverträge aus den Jahren 1806—1858 mit Ausschluß der Zollvereines- und Handelsverträge.

Bevollmächtigte ernannt, welche vorbehaltlich der Allerhöchsten Ratifikationen über folgende Punkte übereingekommen sind: Artikel 1 dieses Vertrages lautet sodann:

„Die königliche württembergische Regierung verpflichtet sich, nicht bloß die von ihr bereits beschlossene und in der Ausführung begriffene Eisenbahn von Stuttgart nach Ulm vollständig herstellen zu lassen, sondern auch für deren weitere Fortsetzung in westlicher Richtung Sorge zu tragen. Die königliche bayerische Regierung verpflichtet sich dagegen, als Fortsetzung der München-Augsburger Bahn von Augsburg aus eine Eisenbahn nach der württembergischen Grenze bei Ulm auszuführen."

Es folgen sodann die einzelnen Detailbestimmungen über den Bau und Betrieb dieser Eisenbahnverbindung.

Der Artikel 20 enthält schließlich die bemerkenswerte Festsetzung:

„Der gegenwärtige Vertrag soll in dem Falle als ungültig und wirkungslos betrachtet werden, wenn derselbe im ganzen oder in einzelnen Bestimmungen bei der vorbehaltenen Zustimmung der Kammern eine solche Modifikation erleiden würde, welche dem einen oder anderen kontrahierenden Teile nicht genehm sein werden."

Artikel 21 in seinem Absatz 2 fügt dem hinzu:

„Der Vollzug desselben soll von dem Zeitpunkte an beginnen, in welchem diejenigen Bestimmungen des Vertrages, welche in dem einen oder anderen Lande der Beistimmung der Kammern bedürfen, diese Beistimmung in beiden Staaten erhalten haben werden."

Dem bayerischen Landtag wurde infolge dieses Vertrages alsbald ein Gesetzentwurf vorgelegt, die Einleitungen zur Erbauung einer Eisenbahn von Augsburg nach Ulm betreffend. Bei dieser Gelegenheit wurde den Kammern der Vertrag zwischen der königlichen bayerischen und königlichen württembergischen Regierung bezüglich der beiderseitigen Staats-

eisenbahnen seitens des königlichen Staatsministeriums des Äußeren, dann des Handels und der öffentlichen Arbeiten in Vorlage gebracht.

Der Gesetzentwurf fand die Zustimmung des Landtages und es konnte infolgedessen zunächst das Gesetz vom 6. Juni 1850, die Einleitungen zur Erbauung einer Eisenbahn von Augsburg nach Ulm betreffend, erlassen werden.

Artikel 1 dieses Gesetzes lautet:

„Das Staatsministerium des Handels und der öffentlichen Arbeiten ist ermächtigt, nach Maßgabe des Erfolges der Unterhandlungen mit den beteiligten deutschen Staaten im Laufe der Jahre 1849/51 auf Staatskosten die nötigen Einleitungen zur Erbauung einer Eisenbahn von Augsburg nach Ulm zu treffen."

Um nochmals auf den Vertrag vom 25. April zurückzukommen, so wollen wir nicht unerwähnt lassen, daß es nach bayerischem Staatsrecht eines Vorbehaltes der Zustimmung der Kammern nicht bedurft hätte. Der betreffende Vorbehalt dürfte nur mit Rücksicht auf die württemberger Verfassung Eingang in diesen Vertrag gefunden haben. Er fehlt auch in den mit anderen Staaten abgeschlossenen Eisenbahnverträgen Bayerns. Zu empfehlen ist ein solcher Vorbehalt jedoch, und zwar insbesondere dann, wenn die Regierung nicht schon vor Abschluß des Vertrages der Zustimmung der Volksvertretung zu den ihren Wirkungskreis berührenden Punkten versichert ist.

Die wirkliche Ausführung der Eisenbahn, wie sie in dem angegebenen Vertrage und Gesetze geplant war, erfolgte auf Grund eines späteren Gesetzes vom 4. Mai 1851, den Bau einer Eisenbahn von Augsburg nach Ulm betreffend, welches in nur drei kurzen Artikeln in der Hauptsache die Kostenfrage berücksichtigt.

In Gemäßheit des Artikels 3 dieses Gesetzes wurde sodann noch ein drittes Gesetz erlassen unterm 26. Dezember

1851, die Aufbringung des Bedarfes für die Eisenbahnbaudotationskassa in den Jahren 1851/52—1854/55 betreffend.

Einer Erwägung wollen wir im Anschluß an den besprochenen Vertrag hier Raum geben. Was den Wirkungskreis des Landtages bezüglich der Eisenbahnen verfassungsmäßig berührt, ist eigentlich nur die Kostenfrage. Durch Gesetz vom 23. Mai 1846 wurde jedoch den Kammern auch ein Mitwirkungsrecht bei der Bestimmung des Maximaltarifes eingeräumt, indem man den Eisenbahntarif fälschlich als indirekte Steuer auffaßte. Auf diese Weise fand in dieses Gesetz, welches den Bau einer Eisenbahn über Würzburg und Aschaffenburg an die Reichsgrenze betrifft, der Artikel 8 Eingang, welcher lautet: „Die Tarife für Personen, Waren und jeden anderen Transport sollen in ihren Maximalbeträgen von drei zu drei Jahren mit Beirat und Zustimmung der Stände festgesetzt werden." Soweit demnach ein Staatsvertrag Bestimmungen über die Tarifsätze enthält, hat die Volksvertretung auch hierüber ein Zustimmungsrecht. Dies ist bezüglich des Eisenbahnvertrages zwischen Bayern und Württemberg vom Jahre 1850 der Fall, dessen Artikel 14 lautet:

„Der Tarif für die Strecke zwischen Neu-Ulm und dem Bahnhofe in Ulm soll den Betrag der in Bayern für die geringste Entfernung bestehenden Taxsätze nicht überschreiten."

Schließlich darf nicht unbeachtet gelassen werden, daß die Kammern überhaupt nicht gehindert sind, in Ausübung ihrer Rechte ihren Einfluß bei der Beratung eines Staatsvertrages, der ihrem Wirkungskreis unterliegende Festsetzungen enthält, zu erweitern.

Wenn es dem Landtag nach § 9 Tit. VII der Verfassungsurkunde auch versagt ist, die Bewilligung der Steuern mit einer Bedingung zu verbinden, so ist es ihm doch nicht

versagt, einen Gesetzentwurf schlankweg abzulehnen, wenn die Ausführung desselben, wie sie den Kammern infolge der Vertragsbestimmungen im voraus bekannt geworden ist, nicht ihre Billigung findet. Es wird deshalb häufig der Fall sein, daß die Zustimmung der Kammern zu einem derartigen Vertrag für seinen ganzen Umfang erholt und zu diesem Zwecke denselben der Vertrag vorgelegt werden muß.

Unterm 21. Juni 1851 wurde zwischen dem Königreiche Bayern und dem Kaiserreiche Österreich ein Staatsvertrag, die Herstellung von Eisenbahnen betreffend, abgeschlossen. Dieser Vertrag enthält, wie bereits bemerkt, einen ähnlichen Vorbehalt wie der mit Württemberg abgeschlossene Eisenbahnvertrag nicht. Nach Artikel 1 des Vertrages vom Jahre 1851 verpflichtete sich die königliche bayerische Regierung, eine Eisenbahn von München über Rosenheim an die österreichische Grenze bei Salzburg und von Rosenheim an die österreichische Grenze bei Kufstein herstellen zu lassen. Und nach Artikel 3 Absatz 3 vereinbarten die Kontrahenten auch die nötigen Voruntersuchungen bezüglich einer Verbindung des bayerischen Bahnsystems mit der k. k. Eisenbahnen in Böhmen vornehmen zu lassen und sodann hierüber geeignete Vereinbarung zu treffen.

Diesem Vertrage war der Landtagsabschied vom 25. Juli 1850 vorausgegangen, in welchem unter § 21, die Aufbringung des Bedarfes für den Eisenbahnbau in den Jahren 1849/50 und 1850/51 betreffend, bemerkt ist:

„Z. 4. Wir werden den Wünschen der Kammern wegen Verbindung der bayerischen Eisenbahnen mit den böhmischen Bahnen möglichste Beachtung zuwenden, sowie bisher schon in den Verhandlungen mit der k. k. österreichischen Regierung bezüglich der München-Salzburger Bahn die Bahnverbindung über Bruck mit Steiermark und Triest wiederholt beantragt worden ist."

Ihm folgte das Gesetz vom 7. Mai 1852, den Bau einer Eisenbahn von München über Rosenheim bis an die Landesgrenze bei Salzburg und Kufstein betreffend, desgleichen das weitere Gesetz vom 1. Juli 1856, den Ausbau der Eisenbahnlinie von Rosenheim bis an die Landesgrenze bei Salzburg betreffend.

Endlich wollen wir noch auf § 2 des Landtagsabschiedes vom 28. Mai 1852 verweisen, wo es heißt:

„Wir haben dem Gesetze über die Einleitungen zur Erbauung einer Eisenbahn von Nürnberg über Amberg nach Regensburg nach erklärter Zustimmung der beiden Kammern vom 4. Mai v. Js. Unsere Genehmigung erteilt und solches durch das Gesetzblatt vom 8. Mai v. Js. Stück 2 bekannt machen lassen.

Dem beigefügten Wunsche, daß bei dem herzustellenden Nivellement der projektierten Bahn auch Rücksicht auf Fortsetzung der Bahn von Regensburg nach Passau und von da nach Schärding zum Anschlusse an Österreich genommen werde, ist bereits entsprochen."

Dieser Wunsch der Kammern, welcher am 4. Mai 1851, somit vor Abschluß des Eisenbahnvertrages mit Österreich ausgesprochen wurde, desgleichen der oben angegebene gaben der Regierung die Gewißheit einer späteren Zustimmung des Landtages zu dem abgeschlossenen Vertrage, im übrigen ist durch die angeführten Gesetze den Rechten des Landtages Genüge geschehen. Bemerkt möge noch sein, daß der Vertrag von 1851 die Tarifbestimmung unberührt läßt, wie das in Artikel 60 festgesetzt ist.

Von einer Betrachtung der weiteren Eisenbahnverträge Bayerns wollen wir absehen, da das zu weit führen würde, und uns mit diesen Beispielen der Behandlung der Eisenbahnverträge begnügen.

§ 4.

Die Post- und Telegraphenverträge.

Auf dem Gebiete des Post- und Telegraphenwesens finden wir die Anomalie nicht wieder, daß auch die Tarife der Zustimmung der Volksvertretung unterliegen. Die Mitwirkung des Landtages auf diesem Gebiete betätigt sich in der Hauptsache in Bezug auf die Kostenfrage. Macht deshalb die Ausführung eines Post- oder Telegraphenvertrages Geldbewilligungen erforderlich, so muß hierzu die Zustimmung der Volksvertretung eingeholt werden.

Nun erfordert allerdings insbesondere die Anlage von Telegraphenlinien große Geldmittel, nicht minder sind auch für Postbauten Geldbewilligungen erforderlich. Die Aufbringung des Bedarfes hierzu wurde jedoch durch ganz selbständige Gesetze bewirkt, deren mehrere ergangen sind.

Im allgemeinen sind Geldbewilligungen anläßlich der durch Staatsverträge gegenüber dem Fremdstaat übernommenen Verpflichtungen hier in geringem Umfange erforderlich, weil erst, wenn im Innern die nötigen Betriebseinrichtungen vorhanden sind, an eine Regelung der auswärtigen Beziehungen gedacht werden kann, außerdem die Post- und Telegraphenverträge in der Hauptsache Herbeiführung eines einheitlichen Tarifes, Beschleunigung und Sicherheit des Verkehres bezwecken, weniger kostspielige Neuanlagen.

Bezüglich des Telegraphenwesens hat nun die Regierung, bevor sie Verträge mit fremden Staaten abschloß, die Zustimmung der Volksvertretung zu einem Gesetz erlangt, die Herstellung eines Telegraphennetzes für Bayern betreffend, vom 6. Juni 1850.

Artikel 1 desselben lautet: „Es wird ein telegraphisches Netz für das Königreich auf Staatskosten hergestellt."

Und Artikel 3 bestimmt: „Der Anschlag der Kosten hierfür ist auf den Maximalbetrag von 500 000 Gulden festgesetzt."

Bei der Beratung und Beschlußfassung über dieses Gesetz hat übrigens der Landtag nicht versäumt, auch Stellung zum Abschluß von Staatsverträgen auf diesem Gebiete zu nehmen. Der Landtagsabschied vom 25. Juli 1850 bemerkt hierüber in § 18:

„Wir haben dem Gesetze, die Herstellung eines telegraphischen Netzes für Bayern betreffend, mit den von den beiden Kammern vorgeschlagenen Modifikationen vom 6. Juni ds. Js. Unsere Genehmigung erteilt und solches durch das Gesetzblatt vom 7. dess. Monats (Stück 18) bekannt machen lassen.

Dem beigefügten Wunsche:

Die königliche Regierung wolle durch abzuschließende Verträge die Verbindung mit den Nachbarstaaten baldmöglichst herstellen und die Anfertigung des verzinkten Eisendrahtes auf bayerischen Eisenbahnen tunlichst begünstigen, werden Wir besondere Berücksichtigung zuwenden. In ersterer Beziehung sind Verhandlungen mit den Nachbarstaaten bereits eingeleitet."

Abgesehen von der Kostenfrage ist die Verwaltung der Posten und Telegraphen Sache der Regierung. Insbesondere betreffen auch die Staatsverträge auf diesem Gebiete reine Verwaltungsakte; es ist also zu derem Vollzug eine Mitwirkung der Volksvertretung nicht erforderlich. Aus diesem Grunde hat die bayerische Regierung diese Verträge dem Landtage auch nicht vorgelegt. Sie ist in dieser Beziehung ebenso verfahren wie das Reich und Württemberg.

Aus dem gleichen Grunde erklärt es sich, daß auch zu einer Preisgabe des Post- und Telegraphenreservatrechtes die Zustimmung des bayerischen Landtages staatsrechtlich nicht erforderlich wäre, abgesehen davon, daß dieselbe völkerrechtlich zur Aufgabe eines Sonderrechtes überhaupt nicht erforderlich ist. Die bayerische Regierung hat aber bei der Beratung der Anschlußverträge im Landtag anerkannt, daß

sie Änderungen in der Verfassung oder Modifikation der Bayern bewilligten Sonderrechte, wodurch die Kompetenz des Reiches erweitert würde, ohne Verletzung ihrer Pflichten gegen das Land ihre Zustimmung nicht geben könne, wenn nicht zuvor der Landtag sein Einverständnis erklärt habe.

Bis zum Erlaß des Reichsgesetzes über das Postwesen vom 28. Oktober 1871 war im Königreiche Bayern das Postwesen im Wege der Gesetzgebung gar nicht geregelt, sondern durch königliche Verordnungen und durch Verfügungen der Verwaltungsbehörden. Staatsrechtlich liegt eine Notwendigkeit zu gesetzlicher Regelung auch nicht vor[1]).

Wenn nun auch dem Landtag auf Grund seines Steuerbewilligungsrechtes ein maßgebender Einfluß auf dem Gebiet des Post- und Telegraphenwesens nicht zukommt, so ist ihm doch die Materie nicht ganz entzogen. Durch die Mitwirkung des Landtages an der Festsetzung der Ausgaben und Einnahmen ist demselben ein sehr wesentlicher Anteil an der Verwaltung der Posten und Telegraphen und eine ausgedehnte Kontrolle derselben eingeräumt. Insofern vermag also der Landtag auch auf den Abschluß von Staatsverträgen in gewissem Maße einzuwirken.

Soweit der Landtag vermochte, hat er auch seinen Ein-

---

[1]) Nunmehr gilt in Bayern dieses Reichspostgesetz, desgleichen das Gesetz betreffend die Portofreiheiten vom 5. Juni 1869, welch letzteres in Bayern für den Wechselverkehr durch Gesetz vom 29. Mai 1872 eingeführt wurde. Für den Postverkehr zwischen Bayern einerseits, dann dem Reichspostgebiet und Württemberg andererseits ist die auf Grund des Reichspostgesetzes erlassene Postordnung für das Deutsche Reich vom 11. Juni 1892 maßgebend, für den internen Verkehr die bayerische Postordnung vom 6. April 1889, welche zahlreiche Veränderungen erlitten hat.

Auf dem Gebiet des Telegraphenwesens gilt in Bayern die Telegraphenordnung für das Deutsche Reich vom 15. Juni 1891 und die bayerische Telegraphenordnung vom 5. Juli 1891.

fluß geltend gemacht. So bemerkt beispielsweise der Landtagsabschied vom 25. August 1843 unter

B. Wünsche und Anträge zu den Nachweisungen.

§ 29 Postwesen und Postgefälle.

Nicht minder haben Wir vor, bei den Verhandlungen mit den verschiedenen Postanstalten, wie bisher, so auch ferner den Bedacht nehmen zu lassen, damit der Postverbindung mit dem Auslande nach und nach ähnliche Erleichterungen zugewendet werden wie der vaterländische Verkehr sich deren bereits durch Unsere Fürsorge zu erfreuen hat."

Dem Charakter und der verhältnismäßig geringen Bedeutung der Post- und Telegraphenverträge im Vergleich zu den Vertragsschlüssen tief einschneidenden wirtschaftlichen und politischen Inhalts entsprechend wurde als Vertragsform vorwiegend die nicht solenne gewählt, das sogenannte Übereinkommen, bei welchem die Bevollmächtigten nicht bloß den Entwurf vereinbaren, sondern auch befugt sind, den Vertrag definitiv abzuschließen und zu unterzeichnen. So wurden insbesondere, was den Verkehr der drei deutschen Postverwaltungen unter sich anlangt, wiederholt Vereinbarungen in der Weise getroffen, daß Vertreter der Generaldirektion der bayerischen Posten und Telegraphen mit solchen der württembergischen Posten und Telegraphen und Beamten des Reichspostamtes definitiv die betreffenden Übereinkommen abschlossen.

Die vor Gründung des Reiches abgeschlossenen Post- und Telegraphenverträge entziehen sich unserem Interesse, weil sie ihre Geltung verloren haben. Der Standpunkt, welchen bei denselben die Regierung der Volksvertretung gegenüber eingenommen hat, ist der gleiche, wie bei allen späteren Verträgen.

Wie bereits ausgeführt, blieb das Vertragsrecht Bayerns auch nach Gründung des Reiches in Bezug auf das Post- und Telegraphenwesen aufrecht erhalten. Es wurde dieses

Recht auch ausdrücklich anerkannt im Artikel 62 des Postvertrages zwischen Deutschland und Österreich vom 7. Mai 1872, welcher einen dieser Befugnis entsprechenden Vorbehalt enthält, desgleichen in Artikel 14 des allgemeinen Postvereinsvertrages vom 9. Oktober 1874, sowie im Weltpostvereinsvertrag vom Jahre 1878, welch letztere die Befugnis zum Abschluß besonderer Verträge und zur Errichtung engerer Postvereine aufrecht erhalten haben.

Betätigt hat sich das Vertragsrecht Bayerns in einer doppelten Beziehung, nämlich gegenüber Österreich-Ungarn und der Schweiz einerseits und gegenüber der Reichspost und der württemberger Postverwaltung andererseits.

Der Verkehr der drei deutschen Postverwaltungen untereinander, welchen man als Wechselverkehr bezeichnet, wurde durch mehrere Übereinkommen geregelt. Hervorzuheben ist davon das noch heute in Gültigkeit befindliche Übereinkommen vom 25. Mai 1889[1]). Dasselbe betrifft die Postsendungen, welche dem Wechselverkehr und dem Durchgangsverkehr angehören. Dabei ist unter Durchgangsverkehr der Fall zu verstehen, daß die Postsendungen im Verkehr mit fremden Staaten mindestens zwei Gebiete des Wechselverkehres berühren. Vgl. § 1 des Übereinkommens.

Was den Vertragsschluß mit Österreich-Ungarn und der Schweiz in formaler Beziehung anlangt, so wurde er gewöhnlich gemeinsam mit der Reichspostverwaltung und der württemberger Postverwaltung betätigt.

Beispiele solcher Vertragsschlüsse sind das Packetpostübereinkommen zwischen der kaiserl. deutschen Reichspostverwaltung, der königl. bayerischen Postverwaltung und der königl. württembergischen Postverwaltung einerseits und

---

[1]) Abgedruckt im Verordnungs- und Anzeigeblatt für die Verkehrsanstalten S. 251, woselbst auch die übrigen Post- und Telegraphenverträge, soweit sie nicht reine Interna betreffen, zu finden sind.

der kaiserl. königl. österreichischen Postverwaltung und der königl. ungarischen Postverwaltung andererseits vom 3. April 1878, welches zu Berlin geschlossen wurde und die Einheitstaxe für Packetpostsendungen einführte. Desgleichen das Übereinkommen zwischen Deutschland und der Schweiz vom 12. August 1900, durch welches der deutsch-schweizerische Brief- und Fahrpostverkehr sowie der unmittelbare Postverkehr zwischen Bayern und der Schweiz, ferner zwischen Württemberg und der Schweiz eine besondere Regelung erfahren hat. Dieses Übereinkommen wurde in Bregenz von den drei deutschen Postverwaltungen einerseits und der schweizerischen Postverwaltung andererseits abgeschlossen, in vierfacher Ausfertigung vollzogen und von den Vertretern der vier Verwaltungen unterzeichnet.

Wie auf dem Gebiete des Postwesens so hat Bayern auch auf dem Gebiete des Telegraphenwesens seine Vertragsgewalt in den angegebenen Richtungen betätigt.

Beispiele hierfür sind das Telegraphenübereinkommen zwischen den drei deutschen Telegraphenverwaltungen und Österreich-Ungarn vom 15. Dezbr. 1891. Dieses Übereinkommen stellt im Zusammenhange mit dem zu St. Petersburg abgeschlossenen internationalen Telegraphenvertrag vom 10./22. Juli 1875 und dem dazu gehörigen Dienstreglement die gesamten im Telegraphenverkehr zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn zu beachtenden Bestimmungen dar. Weiter wurde ein Sonderabkommen zwischen Bayern und Österreich-Ungarn und zwischen Bayern und der Schweiz zur Regelung des unmittelbaren Verkehres mit diesen Ländern abgeschlossen. Das eine ist datiert vom 15. Dezember 1891, dasjenige mit der Schweiz vom 13. Juni 1890. Dieselben enthalten einige Abweichungen von den Bestimmungen des internationalen Telegraphenvertrages.

Bei Revision des letzteren auf der Pariser Telegraphenkonferenz, welche mehrfache mit dem 1. Juli 1891 in kraft

getretene Änderungen beschlossen hat, war Bayern durch einen Bevollmächtigten vertreten, welcher am Abschlusse selbst mitgewirkt und den Vertrag mit unterzeichnet hat. Diese Anwesenheit eines bayerischen Vertreters erklärt sich daraus, daß die beschlossenen Änderungen auch im inneren bayerischen Verkehr, sowie im deutschen Wechselverkehr eingeführt werden sollten.

§ 5.

Die Bundesverträge und Bundesbeschlüsse.

Eine längere Betrachtung müssen wir den Verträgen zuwenden, welche Angelegenheiten des deutschen Bundes betreffen.

Durch Bundesvertrag vom 8. Juli 1815, also vor Gründung der bayerischen Verfassung hatte Bayern mit den souveränen Fürsten und freien Städten Deutschlands einen Bund geschlossen, welcher der deutsche Bund genannt wurde, und dessen Zweck laut Artikel 2 des Vertrages die Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und die Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten war.

Am 8. Juni 1820, also nach Gründung der bayerischen Verfassungsurkunde, wurde infolge dieses ersten Vertrages und zur Ausbildung und Befestigung des deutschen Bundes zu Wien die Wiener Schlußakte vereinbart. Diese Schlußakte wurde vor den souveränen Fürsten und freien Städten Deutschlands vereinbart wie es im Eingang derselben heißt „eingedenk ihrer bei Stiftung des Deutschen Bundes übernommenen Verpflichtung, den Bestimmungen der Bundesakte durch ergänzende und erläuternde Grundgesetze eine zweckmäßige Entwicklung und hiermit dem Bundesverein selbst die erforderliche Vollendung zu sichern."

Artikel 31 dieses Vertrages enthält die Bestimmung: „Die Bundesversammlung hat das Recht und die Verbind-

lichkeit, für die Vollziehung der Bundesakte und der übrigen Grundgesetze des Bundes, der in Gemäßheit ihrer Kompetenz von ihr gefaßten Beschlüsse — — — zu sorgen, auch zu diesem Ende nach Erschöpfung aller anderen bundesverfassungsmäßigen Mittel die erforderlichen Exekutionsmaßregeln mit genauer Beobachtung der in einer besonderen Exekutionsordnung dieserhalb festgesetzten Bestimmungen und Normen 2c. in Anwendung zu bringen."

Dem folgt Artikel 32 mit der Festsetzung: „Da die Bundesregierung die Obliegenheit hat, auf Vollziehung der Bundesbeschlüsse zu halten, der Bundesversammlung aber eine unmittelbare Einwirkung auf die innere Verwaltung der Bundesstaaten nicht zusteht, so kann in der Regel nur gegen die Regierung selbst ein Exekutionsverfahren stattfinden — — —."

Auch der ständischen Rechte der Landtage der einzelnen Vertragsstaaten ist gedacht in Artikel 58, aber mit den Worten: „Die im Bunde vereinigten souveränen Fürsten dürfen durch keine landständische Verfassung in der Erfüllung ihrer bundesmäßigen Verpflichtungen gehindert oder beschränkt werden."

Diesen Bestimmungen gegenüber enthält die bayerische Verfassungsurkunde im Gegensatz zu denen anderer deutscher Staaten[1]) keinerlei sich darauf beziehende Norm. Und doch reicht die Kompetenz des Bundes soweit, daß seine Beschlüsse notwendig die ständischen Rechte der Einzelstaaten in hohem Maße beeinträchtigen mußten. Wenn wir bedenken, daß

[1]) Vgl. z. B. die badische Verfassungsurkunde vom 22. August 1818, welche im § 2 sagt: „Die organischen Beschlüsse der Bundesversammlung, welche die verfassungsmäßigen Verhältnisse Deutschlands oder die Verhältnisse deutscher Staatsbürger im allgemeinen betreffen, machen einen Teil des badischen Staatsrechtes aus und werden für alle Klassen von Landesangehörigen verbindlich, nachdem sie von dem Staatsoberhaupt verkündet worden sind."

die Bundesbeschlüsse ungeachtet der ständischen Rechte vollzogen werden mußten und halten dem die Bestimmung unserer Verfassungsurkunde Titel VII § 2 entgegen, welche lautet: „Ohne den Beyrath und die Zustimmung der Stände des Königreichs kann kein allgemeines neues Gesetz, welches die Freiheit der Personen oder das Eigenthum der Staatsangehörigen betrifft, erlassen, noch ein schon bestehendes abgeändert, authentisch erläutert oder aufgehoben werden", so wird der Zwiespalt deutlich.

Zur Lösung dieses Zwiespaltes läßt sich nur folgendes sagen:

Die deutsche Bundesakte, durch welche der König von Bayern für sein Land völkerrechtliche Verpflichtungen gegenüber dem Bund begründet hat, ist älter als die bayerische Verfassungsurkunde. Die Konsequenzen, die sich aus dem Bündnis der deuschen Fürsten ergaben, wurden natürlich für Bayern infolge Gründung seiner Verfassung keine anderen. Die bayerischen Stände waren dadurch nicht in die Lage gesetzt, den Beschlüssen, welche die Bundesversammlung innerhalb ihrer Kompetenz zustande brachte, ihre Zustimmung zu versagen. Sie mußten die völkerrechtlichen Verpflichtungen Bayerns respektieren und jede Vorlage eines Bundesbeschlusses, die behufs Vollzuges desselben an sie gelangte, ihre Zustimmung geben. Diese Vorlage und Zustimmung der Stände war aber erforderlich zur formellen Genügeleistung der Verfassung.

Wie sich die Verhältnisse tatsächlich gestaltet haben, wie sich insbesondere die Regierung verhalten hat, das ersehen wir aus der Behandlung der einzelnen Bundesbeschlüsse.

Durch Bekanntmachung vom 16. Oktober 1819, einige Beschlüsse der Bundesversammlung betreffend, erklärt die Regierung folgendes:

„Nachdem in der 35. Sitzung der deutschen Bundes-

versammlung in Ansehung der bei den Universitäten zu ergreifenden Maßregeln der Bestimmungen über die Preßfreiheit und der Untersuchung der in mehreren Staaten entdeckten Umtriebe gemeinsame Verfügungen aller Bundesglieder beschlossen worden sind, so machen Wir dieselben hiermit bekannt und verordnen, daß Unsere sämtlichen Behörden und Unterthanen mit Rücksicht auf die Uns nach den bestehenden Staatsverträgen und der Bundesakte zustehende Souveränität, nach der von Uns Unserm treuen Volke erteilten Verfassung und nach den Gesetzen Unseres Königreiches sich hiernach geeignet achten."

Mit diesem Hinweis auf die Bestimmungen der bayerischen Verfassungsurkunde gab die Regierung zu erkennen, daß sie die Bundesbeschlüsse nur soweit vollziehe als sie diesen Bestimmungen nicht widerspreche.

In dem Landtagsabschiede vom 22. Juli 1819 ist jedoch bemerkt:

„Wir haben in der vollsten Überzeugung, daß Unsere eingegangenen Pflichten als Glied des Deutschen Bundes und die Selbständigkeit Unserer Monarchie die für die Armee angesetzte Summe von 8 Millionen Gulden unabweislich erfordern, dieselbe in das Finanzbudget aufnehmen lassen — da aber die zweite Kammer für das Bedürfnis der Armee die Summe von 7674000 fl. in der Art als zureichend angenommen hat, daß hiervon 6700000 fl. für die aktive Armee zu bestimmen und die dermaligen Pensionen und überzähligen Offiziere mit 974000 fl. in der Art besonders zu übernehmen wären, daß die Heimfälle der Staatskasse zugut kämen, so werden Wir noch auf das Genaueste untersuchen lassen, ob und inwiefern es möglich sei, die Armee in dem Stande, in welchem es die Erfüllung Unserer Bundespflichten erfordert, mit dieser Summe zu erhalten. Sollte jedoch dieses nicht erzielt werden können, so müßten Wir Uns vorbehalten, das, was

zu diesem Zwecke an der bisher festgesetzten Summe noch erforderlich sein sollte, aus eigenen Militärfonds verwenden zu lassen, indem Unsere getreuen Stände nicht gemeint sein können, Uns an der Erfüllung Unserer bundesmäßigen Verpflichtungen zu hindern."

Nachdem durch Bundestagsbeschluß vom 6. September 1832 bestimmt war, daß die Herausgeber, Verleger und Schriftsteller eines Bundesstaates sich in jedem anderen Bundesstaat des dort gesetzlich bestehenden Schutzes gegen den Nachdruck zu erfreuen haben werden, wurde dieser Beschluß ohne jeden weiteren Zusatz durch einfache Bekanntmachung veröffentlicht.

Durch Bundesbeschluß vom 22. April 1841 wurde dieser Schutz ausgedehnt auf dramatische und musikalische Werke. Die Veröffentlichung dieses Bundesbeschlusses erfolgte mit den Worten:

„Von dem Ministerium des Innern wird in Gemäßheit der von Seiner Majestät dem König erteilten Ermächtigung nachstehende in der 10. Sitzung der deutschen Bundesversammlung vom 22. April l. Js. beschlossene Übereinkunft in Betreff des Schutzes musikalischer und dramatischer Werke mit dem Beifügen bekannt gemacht, daß denselben unter Anwendung der Bestimmungen des Gesetzes vom 15. April v. Js., den Schutz des Eigentumes an Erzeugnissen der Literatur und Kunst gegen Veröffentlichung, Nachbildung und Nachdruck betreffend, und nach Maßgabe dieser gesetzlichen Bestimmungen in Vollzug zu setzen sei."

Mit gleichen Begleitworten wurde der Bundesbeschluß vom 19. Juni 1845, der vom 6. November 1856, vom 12. März 1857, welche gleichfalls den Schutz von Werken der Literatur und Kunst, von musikalischen und dramatischen Werken betreffen, veröffentlicht.

Eine Reihe von Bundesbeschlüssen blieben dagegen überhaupt unveröffentlicht und unvollzogen.

Eine scharfe Beleuchtung erfuhr das Verhalten der Regierung gegenüber den Bundesbeschlüssen anläßlich der Beratung und Beschlußfassung des Landtages über eine Adresse an den König im Jahre 1849.

Durch Beschluß der Bundesversammlung vom 30. März 1848 war nämlich bestimmt worden:

„Die Bundesregierungen aufzufordern, — — — Wahlen von Nationalvertretern anzuordnen, welche am Sitze der Bundesversammlung — — — zusammenzutreten haben, um zwischen der Regierung und dem Volke das deutsche Verfassungswerk zustande zu bringen." Noch im gleichen Jahre wurde in Bayern ein Gesetz erlassen, die Wahl der bayerischen Abgeordneten zur allgemeinen deutschen Volksvertretung betreffend.

Am 27. Dezember 1848 wurden von der Nationalversammlung „die Grundrechte des deutschen Volkes" erlassen und verkündet. Die bayerische Regierung weigerte sich, diesem Beschluß ihre Zustimmung zu geben und ihn zu vollziehen, weil der Nationalversammlung nicht das Recht zustehe, die deutsche Verfassung einseitig, ohne Zustimmung der Regierung festzustellen. Daraufhin wurde über eine an den König zu richtende Adresse im Landtag beraten.

Bei Beratung dieser Adresse führte der I. Präsident der Abgeordnetenkammer folgendes aus:

„Meine Herren! um zu beurteilen, welche Wirksamkeit diese Bundesbeschlüsse in Bayern haben können und welches die Stellung des bayerischen Ministeriums diesen Beschlüssen gegenüber war und sein mußte, muß ich auf das ältere bayerische Staatsrecht einen Augenblick zurückkommen, nur dadurch allein können sie nach meiner innigsten Überzeugung gründlich gewürdigt werden. Meine Herren! man

hat Bayern seit längerer Zeit Partikularismus vorgeworfen namentlich in der deutscheSache. Ich will nicht leugnen, daß eine Art Partikularismus seit dem Jahre 1818 in Bayern stattgefunden hat. Allein ich glaube, daß dieser Partikularismus, wie er von 1818—1848 stattgefunden hat, sich wohl wird rechtfertigen lassen, denn wenigstens in den allermeisten Fällen ist er im Interesse der Freiheit, im Interesse der Aufrechterhaltung unserer Verfassung befolgt worden. Ich weiß wohl, daß andere über unsere Geschichte überhaupt andere Ansichten haben; man hat von Rebellion, man hat von Pflichtvergessenheit gesprochen und behauptet, daß Bayern niemals souverän gewesen. Dies sind aber eben Ansichten. Ich glaube, daß ein jeder, welcher das bayerische Staatsrecht seit dem Jahre 1806 einigermaßen geprüft hat, sich überzeugt haben wird, daß seit jener Zeit Bayern in allen Beziehungen und von allen Seiten als ein souveräner Staat anerkannt worden ist.

Bayern war der letzte Staat im Bund, das ist wahr; aber es war der erste, der eine Verfassung gegeben hat. Zwar ist diese Verfassung, das Geschenk des Absolutismus, nicht so gewesen, wie sie vielleicht den Wünschen aller entsprochen hätte. Allein bedenken Sie, daß damals im Jahre 1818 jene 30 Jahre, welche seitdem hinter uns liegen, noch vor uns lagen, daß damals die Erfahrungen noch nicht gemacht waren, und ich glaube, daß wenigstens in jener Zeit diese Verfassung ziemlich allgemein als ein Fortschritt begrüßt worden ist; daß man sie mit Freuden empfangen und in ihrer Aufrechterhaltung allerdings einen Vorteil für das Land erblickt hat. Seitdem nun jene Verfassung gegeben worden ist, hat in Bayern der Grundsatz gegolten, daß die Bundesbeschlüsse diese Verfassung nicht einseitig modifizieren können, daß die Bundesbeschlüsse nur insofern Gültigkeit haben, als sie mit der Verfassung übereinstimmen oder durch nachgängige Gesetze mit derselben in Einklang

gebracht werden. Diese Frage ist zuerst bei der Publikation der Karlsbader Beschlüsse zur Sprache gekommen, welche in Bayern nur soweit publiziert wurden, als sie mit den Bestimmungen der Verfassungsurkunde im Einklang standen. Dieser Bestimmung hat Bayern es zu danken, daß in Bayern niemals die Zensur für Flugschriften und Bücher, wie in den übrigen deutschen Staaten ohne Ausnahme gegolten hat, ihr hat es Bayern zu danken, daß in den Jahren 1819—1823, während in allen deutschen Staaten Ausnahmsgerichte errichtet wurden und die Verirrungen einer feurigen Jugend zu Kriminalverbrechen gestempelt wurden, in Bayern allein keine Ausnahmsgerichte stattfanden, daß dort diese Untersuchungen vor den gewöhnlichen Gerichten geführt wurden, und keine Verurteilungen daraufhin erfolgten. Wie gesagt, heute mag dies alles gering erscheinen, in jener Zeit war es viel. Ich weiß wohl, später hat sich die Geschichte Bayerns weniger glänzend gezeigt; die Jahre 1819—1824, 1830—1831 waren die letzten Glanzpunkte. Die Reaktion, die schon solange um die Herrschaft gekämpft hatte, hat sie endlich erlangt. Jene Zeit gehört nicht hierher, und ich glaube, sie hier mit Stillschweigen übergehen zu können; nur muß ich bemerken, daß gerade in Beziehung auf das Verhältnis Bayerns zum Bunde sie am wenigsten nachteilig gewirkt hat, daß man in jener Beziehung auch damals noch die Traditionen der früheren Zeit wenigstens größtenteils beobachtete. Dies hat sich selbst in der luxemburgischen und schleswigischen Frage bewährt. Wie gesagt, dieses sind die Traditionen des bayerischen Staatsrechtes in Beziehung auf das Verhältnis der bayerischen Verfassung zur Bundesverfassung. Nach ihnen stund also fest, daß die Regierung ohne Einwilligung der Stände keine Verfassungsbestimmung weder direkt noch indirekt verändern konnte und daß, insofern dies durch irgend einen Bundesbeschluß geschehen sollte, dieses nur auf dem Wege der

Gesetzgebung und mit Konkurrenz der beiden Kammern geschehen könne. So haben wir das bayerische Staatsrecht gefunden, als das Ministerium sich bildete, und nur in diesem Sinne konnten wir also auch die Zustimmung zu den Bundesbeschlüssen vom 30. März und 7. April annehmen, nur insofern konnten wir uns andurch gebunden erachten. Es ist gestern von einem verehrten Redner bemerkt worden, die Bundesversammlung sei eine Repräsentation der deutschen Regierungen und der deutschen Fürsten. In ihrer Anerkennung der konstituierenden Eigenschaft der Nationalversammlung sei sohin die gültige Anerkennung gelegen, daß sie wirklich eine solche sei. Dieses ist ganz richtig für diejenigen Staaten, welche, wie dies in den meisten der Fall war, in ihren Verfassungen den Grundsatz ausgesprochen haben, daß die Bundesbeschlüsse in ihnen eo ipso gültige Kraft hätten, oder welche wenigstens den Grundsatz an die Spitze ihrer Verfassung gestellt haben, daß der einzelne Staat einen Bestandteil des Bundes bilde, wo sonach hierdurch schon das Verhältnis zur Bundesversammlung definitiv und unwiderruflich feststeht. Dieses ist in Bayern nicht der Fall, und daher kommt die Auslegung, welche die Stellung der Verfassung zu den Bestimmungen der Bundesversammlung gefunden hat."

In gleichem Sinne äußerte sich von Abel. Er sagt:

„Nie und zu keiner Zeit ward einem Gesetz, welches von der deutschen Bundesversammlung ausging, in Bayern gesetzliche Gültigkeit zugestanden, solange demselben nicht von den Ständen des Reiches beigestimmt, solange der Beschluß der Bundesversammlung nicht durch die Sanktion der Krone mit gesetzlicher Kraft bekleidet worden war. Ich erinnere Sie an die bekannten Karlsbader Beschlüsse; nie und zu keiner Zeit sind sie in Bayern zum Vollzuge gelangt. Eben darum hat die bayerische Regierung hinblickend auf die klaren Bestimmungen der

Verfassungsurkunde die Zustimmung der Stände des Reiches zu jedem Gesetzesakt, der für Bayern Gültigkeit erlangen sollte, stets als unerläßlich erforderlich erachtet."

Abgeordneter Dr. Greiner führte damals aus:

„Früher mußten die Bundesrechte den Hemmschuh bilden gegenüber der Entwicklung der einzelnen Staaten, jetzt sollen es die einzelnen Verfassungen gegenüber der Entwicklung des Gesamtdeutschlands sein. — Ich weiß recht wohl, man wird mir entgegenhalten, Bayern hat die Bundesgesetze nicht als Gesetze anerkannt, sondern hat sie nur als Verordnungen publiziert. Ich sage, erstens hat diese Sonderstellung uns keinen Vorteil gebracht, denn wenn wir den Aufschwung in den übrigen Staaten betrachten, so sind wir in Bayern trotz dieser Sonderstellung außerordentlich zurückgeblieben, und fürs zweite war es Unrecht, denn wenn man in das Bundesverhältnis eingegangen war, so mußte man auch die weiteren Gesetze und Beschlüsse als bindend anerkennen. Und in einzelnen Bestimmungen hat man es doch anerkannt, was die bundesmäßigen Geld- und Militärverpflichtungen betrifft, und da haben die Landstände nichts darein zu reden."

An späterer Stelle führt sodann Greiner aus, daß Bayern auf Grund der Bundesakte und der Wiener Schlußakte kein souveräner Staat sei und fährt dann fort:

„Man hat sogar von Bundes wegen eine Kommission ernannt, welche die ständischen Verhandlungen beaufsichtigen sollte. Man hat sich, wie schon bemerkt, überall auf den Bundestag berufen, um Entwicklungen in den Einzelstaaten niederzuhalten. Wenn man sich auf den rechtlichen Standpunkt stellen will, und nicht mehr auf den tatsächlichen, so war eine Bundesgewalt über ganz Deutschland. Es hat Bayern diese Bundesgewalt in den Jahren 1815 und 1820 anerkannt. Sie war Gesetz, und ich frage, ist es nicht Ungesetzlichkeit, heute etwas einzuräumen und morgen

nicht danach zu handeln? heute anzuerkennen, diese Bundesgewalt steht über ganz Deutschland, und morgen in der Verfassungsurkunde zu sagen: wir sind ein souveräner Staat? Ist das die gerühmte Gesetzlichkeit? Wenn aber diese Bundesgewalt über Bayern stand, so gut als wie über einem andern deutschen Staat, wenn man sich, was das Militärwesen anlangt, was die Zusteuer für die Bundesgewalt anbetrifft, wenn man sich da den bundesmäßigen Verpflichtungen nicht entziehen konnte, wenn sogar im Jahre 1840 fremde Bundeskommissäre kamen, um das bayerische Militär, das trotz des großen Etats mehr auf dem Papier stand als in der Wirklichkeit da war, zu untersuchen, wenn man sogar die deutschen Bundesfestungen, die auf bayerischem Gebiete stehen, im Kriegsfalle fremden Truppen öffnen muß: so frage ich, ob Bayern zur Zeit der Bundesgewalt ein souveräner Staat war? Es stand über ihm die Bundesgewalt. War aber Bayern das nicht, und hatte es damals die Bundesgesetze nicht als Gesetze geachtet, soll es aus dieser Pflichtvergessenheit für sich eine rechtliche Konsequenz ziehen?"

Aus alle dem folgert Greiner, daß die von der Zentralgewalt ausgehenden Gesetze und Beschlüsse eine ständische Zustimmung vonseite Bayerns und der übrigen Vereinsstaaten nicht nötig haben. „Sie sind Gesetze, sie müssen publiziert und als Gesetze beachtet werden!"

Wir baben unseren Standpunkt bezüglich des Verhältnisses die Bundesbeschlüsse zu unserer Verfassung bereits geäußert und verweisen darauf zurück. Die Regierung hat im allgemeinen die Landesverfassung über die Bundesbeschlüsse gestellt und danach gehandelt. Sie ist jedoch keineswegs konsequent vorgegangen.

§ 6.

Die Anschlußverträge an das deutsche Reich.

Unser lebhaftes Interesse müssen die völker- und staatsrechtlichen Vorgänge beanspruchen, welche die Gründung des deutschen Reiches zur Folge gehabt haben. Verweilen wir schon aus Freude an unserem mächtigen deutschen Vaterlande gern bei diesem Thema, so ist dasselbe auch für die Behandlung und Auffassung der uns zum Vorwurfe genommenen Aufgabe von größter Wichtigkeit.

Der Beitritt Bayerns zur Verfassung des norddeutschen Bundes vollzog sich wie folgt:

Am 23. November 1870 schloß Bayern zu Versailles einen Bündnisvertrag mit dem norddeutschen Bunde, welchem unterm gleichen Datum ein Schlußprotokoll angefügt wurde, dessen Bestimmungen gemäß Ziff. XVI desselben ebenso verbindlich sein sollten, wie der vorausgegangene Vertrag über den Abschluß eines Bündnisses selbst und auch gleichzeitig mit diesem letzteren ratifiziert werden sollte. Da dieser Vertrag nach seinem Inhalt zweifellos der Zustimmung der Volksvertretungen bedurfte infolge der Notwendigkeit einer Verfassungsänderung, die er im Gefolge hatte, so waren die beiderseitigen Kontrahenten schon durch Vertragsbestimmung übereingekommen, die Ratifikation auszusetzen, bis diese Zustimmung eingeholt sei. Dieser Modus des Vertragsschlusses wurde gewählt mit Rücksicht auf die Wichtigkeit und tiefeingreifende Bedeutung des Vertragsinhaltes.

Der Vertrag vom 23. November 1870, welchen wir als ein Beispiel des Vertragsschlusses zur Veranschaulichung der Vorgänge hierbei angesehen wissen möchten, lautet im Exzerpt:

„Seine Majestät der König von Preußen im Namen des norddeutschen Bundes und Seine Majestät der König von Bayern haben in der Absicht, die Sicherheit des deutschen

Gebietes zu gewährleisten, dem deutschen Rechte eine gedeihliche Entwicklung zu sichern und die Wohlfahrt des deutschen Volkes zu pflegen, beschlossen, über Gründung eines deutschen Bundes Verhandlungen zu eröffnen und zu diesem Behufe Bevollmächtigte ernannt.

Seine Majestät der König von Preußen im Namen des norddeutschen Bundes

Den Kanzler des norddeutschen Bundes, Allerhöchst Ihren Präsidenten des Staatsministeriums und Minister der auswärtigen Angelegenheiten Grafen Otto von Bismarck-Schönhausen und Allerhöchst Ihren Kriegs- und Marineminister General der Infanterie Albert von Roon.

Seine Majestät der König von Bayern

Allerhöchst Ihren Staatsminister des königl. Hauses und des Äußern Grafen Otto von Bray-Steinburg, Allerhöchst Ihren Kriegsminister Generalleutnant Sigmund von Prankh und Allerhöchst Ihren Staatsminister der Justiz Johann von Lutz.

Diese Bevollmächtigten sind in Versailles zusammengetreten, haben ihre Vollmachten ausgetauscht und haben sich, nachdem diese letzteren in guter Ordnung befunden waren, über nachfolgende Vertragsbestimmungen geeinigt:

I.

Die Staaten des norddeutschen Bundes und das Königreich Bayern schließen einen ewigen Bund, welchem das Herzogtum Baden und das Großherzogtum Hessen für dessen südlich vom Main gelegenes Staatsgebiet schon beigetreten sind, und zu welchem der Beitritt des Königreiches Württemberg in Aussicht steht.

Dieser Bund heißt der deutsche Bund.

II.

Die Verfassung des deutschen Bundes ist die des bis-

herigen norddeutschen Bundes, jedoch mit folgenden Abänderungen. (Folgen dieselben in 26 Paragraphen.)

III.

Die vorstehend festgestellte Verfassung des deutschen Bundes erleidet hinsichtlich ihrer Anwendung auf das Königreich Bayern nachstehende Beschränkungen. (Folgen dieselben in 8 Paragraphen.)

IV.

Da in Anbetracht der großen Schwierigkeiten, welche teils die vorgerückte Zeit, teils die Fortdauer des Krieges der Aufstellung eines Etats für die Militärverwaltung des deutschen Bundes für das Jahr 1871 und bezw. der Feststellung der von Bayern auf sein Heer zu verwendenden Gesamtsumme für dieses Jahr entgegenstellen, die Bestimmungen unter III § 5 erst mit dem 1. Januar 1872 in Wirksamkeit treten, wird der Ertrag der im Art. 35 bezeichneten gemeinschaftlichen Abgaben für das Jahr 1871 nicht zur Bundeskasse fließen, sondern der Staatskasse Bayern verbleiben, dagegen aber der Beitrag Bayerns zu den Bundesausgaben durch Matrikularbeiträge aufgebracht werden.

V.

Diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, insbesondere soviel Bayern angeht, die unter Ziff. III dieses Vertrages aufgeführten Bestimmungen können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden.

VI.

Gegenwärtiger Vertrag tritt mit dem 1. Januar 1871 in Wirksamkeit.

Die vertragsschließenden Teile geben sich deshalb die Zusage, daß derselbe unverweilt den gesetzgebenden Faktoren des norddeutschen Bundes und Bayerns zur verfassungsmäßigen Zustimmung vorgelegt und nach Erteilung dieser Zustimmung im Laufe des Monates Dezember ratifiziert werden wird. Die Ratifikationserklärungen sollen in Berlin ausgetauscht werden.

Zu Urkund dessen haben die eingangs Genannten Bevollmächtigten diesen Vertrag in doppelter Ausfertigung am heutigen Tage mit ihrer Namensunterschrift und ihrem Siegel versehen."

Unterm 8. Dezember 1870 erfolgte zu Berlin die Vereinbarung zwischen Bayern, dem norddeutschen Bunde, Württemberg, Baden und Hessen über die Verfassung des deutschen Bundes. Der Inhalt dieser Verhandlungen sollte gemäß Schlußbestimmung derselben als durch die Ratifikation derjenigen Urkunden genehmigt angesehen werden, auf welche sich die Verhandlungen bezogen.

Diese Verträge wurden der bayerischen Volksvertretung zur Beratung und Beschlußfassung vorgelegt und ist die Zustimmung derselben konstatiert in der königl. Deklaration vom 30. Januar 1871 und in dem Abschied für den Landtag des Königreiches Bayern vom 18. Februar 1871 § 5.

Die so bedeutungsvolle königl. Deklaration vom 30. Januar 1871, die deutschen Bündnisverträge betreffend, hat folgenden Wortlaut:

„L. II. K. Wir haben Uns über den Gesamtbeschluß der Kammer der Reichsräte und der Kammer der Abgeordneten bezüglich die auf Unseren Befehl denselben mitgeteilten Bündnisverträge, nämlich

1. des Bündnisvertrages zwischen Bayern und dem norddeutschen Bunde d. d. Versailles, den 23. November 1870 und der darin enthaltenen Verfassung;

2. des Schlußprotokolles zu diesem Vertrag vom näm-

lichen Tage nebst den auf Grund des Art. XV desselben vorgenommenen Berichtigungen des Wortlautes der Bundesverfassung;

3. der Vereinbarung zwischen Bayern, dem norddeutschen Bunde, Württemberg, Baden und Hessen d. d. Berlin den 8. Dezember 1870 über die Verfassung des deutschen Bundes;

4. der mit Zustimmung der beteiligten Regierungen getroffenen Änderungen zu III § 8 des Hauptvertrages, dann zu II des Schlußprotokolles und zum Eingang sowie zu Art. 11 Abs. 1 der Bundesverfassung

Vortrag erstatten lassen und erteilen hierauf nach Vernehmung Unseres Gesamtministeriums und Staatsrats Unsere königl. Entschließung wie folgt:

Nachdem zu diesen Verträgen, insoweit durch deren Inhalt der verfassungsmäßige Wirkungskreis des Landtages berührt wird, durch Gesamtbeschluß der beiden Kammern unter Beobachtung der in Tit. X § 7 der Verfassungsurkunde vorgeschriebenen Formen die Zustimmung des Landtages erfolgt ist, haben Wir zu denselben Unsere Ratifikation erteilt, und nachdem am 29. Januar 1871 zu Berlin die Auswechselung der Ratifikationen stattgefunden hat, erteilen Wir hiermit allen darin enthaltenen Bestimmungen, welche den verfassungsmäßigen Wirkungskreis des Landtages berühren, gesetzliche Kraft und Geltung und verfügen, daß diese Verträge sofort durch das Gesetzblatt und durch das Kreisamtsblatt der Pfalz verkündet und ihrem ganzen Inhalt nach zum Vollzuge gebracht werden — — —.

Gegeben, München, den 30. Januar 1871.

Ludwig.

Graf von Bray, von Pfretzschner, von Schlör, Frh. von Pranckh, von Lutz, von Braun.

Diese königl. Deklaration veranschaulicht, wie in völlig korrekter Weise ein so bedeutsamer Vorgang seine Erledigung gefunden hat. Es ist konstatiert, daß die Kammern unter

Beobachtung der in Tit. X § 7[1]) der bayerischen Verfassungsurkunde vorgeschriebenen Formen ihre Zustimmung zu den angegebenen Verträgen erteilt hat. Es ist darin enthalten die Sanktion der Kammerbeschlüsse und erklärt, daß die Bestimmungen in gesetzlicher Form verkündet werden sollen, wie auch geschehen. Die Deklaration ist vom König unterzeichnet und vom Gesamtministerium gegengezeichnet.

§ 7.

Allgemeines über Vertragsgegenstände der Verordnungsgewalt.

Soweit die Staatsverträge Bayerns ihrem Inhalt nach dem Gebiete der Verordnungsgewalt angehören — und das ist bei dem weitaus größeren Teile derselben der Fall — geben sie zu verfassungsrechtlicher Diskussion keine weitere Veranlassung. Bemerkt muß jedoch hierzu werden, daß auch bezüglich der Ausübung des Verordnungsrechtes seitens der Regierung sich im bayerischen Landtag traditionell die Übung entwickelte, Stellung hierzu zu nehmen. Dies beweisen die häufigen Wünsche und Anträge, welche in Bezug auf das Verordnungsrecht vom Landtag an die Krone gebracht wurden. Jedenfalls diskutierten die Kammern auch über Staatsverträge, die ihrem Inhalt nach nicht zu ihrer Zuständigkeit gehörten.

---

[1]) § 7 des Tit. X der bayer. Verf.-Urk. lautet: „Abänderungen in den Bestimmungen der Verfassungsurkunde können ohne Zustimmung der Stände nicht geschehen.

Die Vorschläge hierzu gehen allein vom König aus (siehe jedoch Gesetz vom 4. Juni 1848) und nur, wenn derselbe sie an die Stände gebracht hat, dürfe diese darüber beratschlagen.

Zu einem gültigen Beschluß in dieser höchst wichtigen Angelegenheit wird wenigstens die Gegenwart von drei Vierteilen der bei der Versammlung anwesenden Mitglieder in jeder Kammer und eine Mehrheit von zwei Dritteilen der Stimmen erfordert."

Nach Abschluß des Auslieferungsvertrages Bayerns mit Rußland im Jahre 1885 beschäftigte sich sogleich die Kammer der Abgeordneten mit diesem Vertrag und nahm einen Antrag Kopp an, welcher dahin formuliert war:

„Es sei an Seine Majestät den König die allerehrfurchtsvollste Bitte zu richten:

Allerhöchstdieselben wollen anzuordnen geruhen, daß die baldmögliche Umgestaltung des zwischen Bayern und Rußland vereinbarten Auslieferungsvertrages vom $\frac{19.\ \text{September}}{1.\ \text{Oktober}}$ 1885 entsprechend den über Auslieferung flüchtiger Verbrecher seither geltenden, insbesondere auch im bayerisch-russischen Auslieferungsvertrag vom $\frac{26.}{14.}$ Februar 1869 beachteten Grundsätzen und mit Berücksichtigung der anarchistischen Verbrechen herbeigeführt werde."

Die Kammer der Reichsräte lehnte den Antrag wegen Unzuständigkeit des Landtages ab.

Um auch der nicht veröffentlichten Staatsverträge Erwähnung zu tun, so läßt sich bezüglich derselben die Erwägung anstellen, daß es in vielen Fällen weder notwendig, noch auch vorteilhaft für das Wohl des Staates ist, gewisse Verträge zu veröffentlichen.

§ 8.

Revision älterer Staatsverträge Bayerns nach Inkraftreten der Reichsverfassung.

Daß die Vertragskompetenz Bayerns infolge seines Anschlusses an das Reich beschränkt wurde und in welchem Umfange dies geschah, haben wir oben des Näheren auseinandergesetzt. Bayern ist es seitdem nicht nur versagt, auf den zur Reichszuständigkeit gehörigen und vom Reiche geregelten Gebieten neue Verträge abzuschließen, auch seine bereits bestehenden Staatsverträge wurden nach und nach

d. h. in dem Augenblicke, wo das Reich die Materie in Angriff nahm, soweit dies nicht infolge ausschließlicher Reichszuständigkeit sofort zu geschehen hatte, hinfällig und bedurften der Aufhebung.

Das Verfahren, welches Bayern hierbei einschlug, bezeugt beispielsweise die Ministerialerklärung vom 8. Januar 1873, betreffend die gegenseitigen Jurisdiktionsverhältnisse zwischen den Königreichen Bayern und Württemberg. Dieselbe spricht aus:

„Nachdem das Gesetz des norddeutschen Bundes über die Gewährung der Rechtshilfe vom 21. Juni 1869 als Reichsgesetz in Bayern und Württemberg in Geltung getreten ist, haben die Regierungen dieser beiden Staaten eine Verständigung darüber getroffen, ob und inwieweit die verschiedenen Vereinbarungen, durch welche die Jurisdiktionsverhältnisse zwischen Bayern und Württemberg früherhin geregelt worden waren, infolge des vorbezeichneten Reichsgesetzes als außer Wirksamkeit getreten zu erachten seien oder neben denselben noch aufrecht erhalten werden können."

Durch diese Vereinbarung wurden die früheren Verträge zwischen beiden Staaten im großen und ganzen aufgehoben und nur in wenigen Beziehungen, soweit es mit dem angeführten Reichsgesetz und der Stellung beider Staaten zum Reich vereinbar war, aufrechterhalten.

In gleicher Weise wurde verfahren mit Rücksicht auf die zwischen Bayern und Baden bestehenden Staatsverträge. Vergleiche hierzu die Ministerialerklärung vom 9. August 1873 betreffend die gegenseitigen Jurisdiktionsverhältnisse zwischen dem Königreich Bayern und dem Großherzogtum Baden.

§ 9.

Schlußbemerkung.

Wenn wir nach dieser historischen Betrachtung des Vertragsschlusses Bayerns nach dem Resultate sehen, so müssen

wir bekennen, daß der Weg, welcher eingeschlagen wurde, den Rechten der Volksvertretung keinerlei Eintrag getan hat, daß aber dabei die Krone das ihr nach der Verfassung zustehende Recht des Vertragsschlusses sich ungeschmälert zu wahren wußte.

Indem wir unsere Abhandlung schließen, wollen wir den Erklärungen zweier Landtagsabschiede hier noch Raum geben. Sie betreffen das Verhältnis der Krone zur Volksvertretung einerseits und das Verhältnis Bayerns zum deutschen Reiche andererseits und bringen hierüber beherzigenswerte Worte zum Ausdruck:

Der erste Landtagsabschied vom 22. Juli 1819 führt aus:

„Wir sind forthin der unerschütterlichen Überzeugung, daß nur durch verfassungsmäßiges, gemeinschaftliches Zusammenwirken der Stände Unseres Reiches mit den obersten Regierungsorganen das Vertrauen Unserer getreuen Untertanen zu Uns und Unserer Stelle gewinnen; ihre zuversichtliche Hoffnung auf allmähliche möglichst größte Erleichterung aller Lasten sich erhöhen und die oft bewährte Liebe und aufrichtige Anhänglichkeit Unseres treuen und biederen Volkes gegen Uns und Unser königl. Haus sich dauerhaft befestigen könne.

Nur alsdann, wenn dieselbe Überzeugung die beiden Kammern Unserer Ständeversammlung gleich durchdringt und sich in Werken wie in Worten ausspricht, können Wir dem Vertrauen in die wiederholten feierlichen Beteuerungen — die Verfassung unverletzt und in allen ihren Bestimmungen zu befolgen — in Unserem königl. Gemüt Raum geben und Uns der lebendigen Erscheinung des reinen Bildes erfreuen, unter welchem Wir Uns in der Versammlung der Stände eine Stütze des Thrones und eine Wohltat der Nation gedacht haben."

Und der Landtagsabschied vom 18. Februar 1871 schließt mit den Worten:

„Das deutsche Reich wurde neu aufgerichtet. Die Kräfte der Nation sind zusammengefaßt, um dem deutschen Gebiet nach außen wirksamen Schutz zu gewähren und gemeinsame Wohlfahrt zu fördern.

Bayern wird dem in Einigkeit verbundenen Gesamtvaterlande mit Aufrichtigkeit anhängen und an der Erfüllung seiner großen Aufgabe mitarbeiten.

Je rückhaltloser aber die Hingebung ist, die Bayerns König und Volk dem Reiche entgegenbringen, desto weniger werden beide aus dem Auge verlieren, daß das schöne Land, dem sie zunächst angehören, seine volle Pflicht als Glied des Ganzen nur dann wird erfüllen können, wenn es ein festes, durch inneren Frieden starkes Gemeinwesen bleibt. Was dem Teile Stärke verleiht, frommt auch dem Ganzen."